

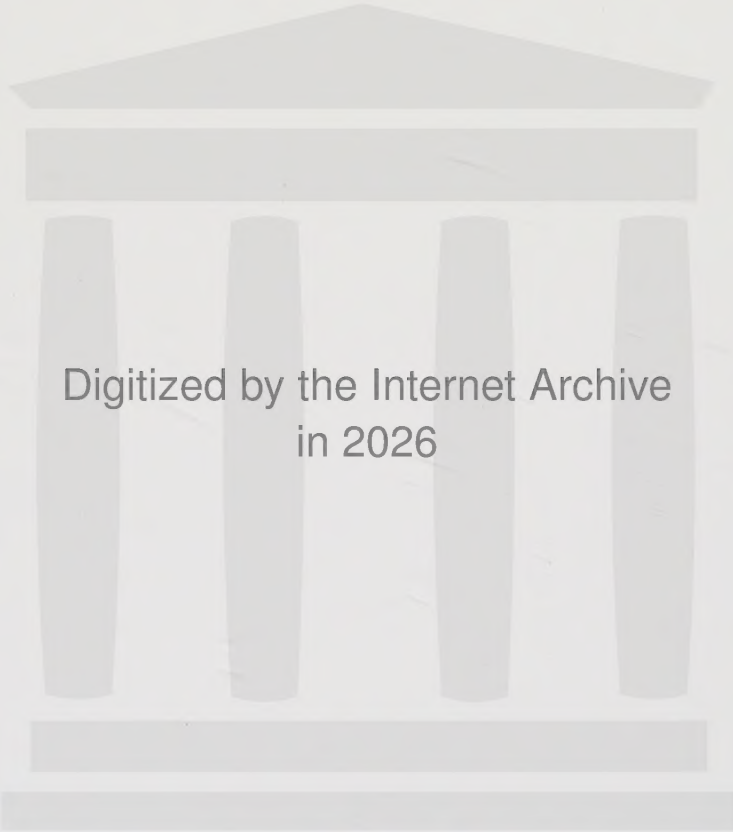
# KOMMUNERNA OCH BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN

En analys av bostadsbyggnads-  
planeringen

Bengt Norrving

*Lund 1981*

CWK GLEERUP



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41553209\\_0022](https://archive.org/details/IA41553209_0022)

# KOMMUNERNA OCH BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN

## En analys av bostadsbyggnadsplaneringen

av

Bengt Norrving

### AKADEMISK AVHANDLING

som för avläggande av filosofie doktors-  
examen vid samhällsvetenskapliga fakulteten  
vid universitetet i Lund kommer att offent-  
ligen försvaras i sal 26, Getingevägen 8,  
Lund, tisdagen den 14 april 1981 kl 10.00.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  |                                                                                                   |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| Organisation<br>LUND UNIVERSITY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  | Document name<br>DOCTORAL DISSERTATION                                                            |  |
| University of Lund                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  | Date of issue<br>April 1981                                                                       |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  | CODEN:                                                                                            |  |
| Author(s)<br>Bengt Norrving                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  | Sponsoring organisation<br>The Bank of Sweden Tercentenary Foundation (Riksbankens Jubileumsfond) |  |
| Title and subtitle<br>Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsbyggnadsplaneringen.<br>(The Municipalities and Housing Supply: An Analysis of Municipal Plans for Housing Construction.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |                                                                                                   |  |
| Abstract                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |                                                                                                   |  |
| <p>In this dissertation Swedish municipal planning for housing construction in the years 1968-77 is analyzed. As a background the evolution of Swedish housing policy is delineated. The analysis proceeds from a generic conceptual framework for public planning which is applied specifically to planning for housing construction.</p> <p>The dissertation is based on planning documents and statistics as well as interviews and questionnaires. The material is studied primarily by means of regression analysis.</p> <p>The main question addressed is: How significant is the municipal planning for the housing supply? The studied ten-year period is characterized by great variations in the extent of planned housing construction. This variance as well as variations among the municipalities studied are explained in terms of variable clusters: environmental situation, external policy, decision-maker's preferences, internal administrative conditions, external administrative conditions, and preferences of the environment. These explanatory factors are also utilized in the analysis of the extent of plan fulfillment. Finally, the municipal planning for housing construction is seen in a broader perspective and its significance for planning in other fields is analyzed.</p> |  |                                                                                                   |  |
| Key words                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  | A4 A5                                                                                             |  |
| Planning, implementation, housing supply, plans for housing construction, effects, local government, questionnaires.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |  |                                                                                                   |  |
| Classification system and/or index terms (if any)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  |                                                                                                   |  |
| Supplementary bibliographical information                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  | Language<br>Swedish                                                                               |  |
| ISSN and key title                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  | ISBN                                                                                              |  |
| Recipient's notes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |  | Number of pages<br>196                                                                            |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  | Price                                                                                             |  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |  | Security classification                                                                           |  |
| Distribution by (name and address)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |  |                                                                                                   |  |

I, the undersigned, being the copyright owner of the abstract of the above-mentioned dissertation, hereby grant to all reference sources permission to publish and disseminate the abstract of the above-mentioned dissertation.

Signature

*Bengt Norrving*

Date 1981-02-19

# **KOMMUNERNA OCH BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN**

**En analys av bostadsbyggnads-  
planeringen**

**Bengt Norrving**

**Riksbankens jubileumsfond**

Projektet har finansierats av Riksbankens Jubileumsfond



CWK Gleerup är produktlinjenamnet för vetenskapliga skrifter  
utgivna av LiberLäromedel Lund

© Bengt Norrving, 1981

ISBN 91-40-04771-7

Printed in Sweden by Infotryck ab,  
Malmö 1981

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

## FIGURFÖRTECKNING    TABELLFÖRTECKNING    DIAGRAMFÖRTECKNING

|         |                                                                             |    |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1       | INLEDNING                                                                   | 1  |
| 1.1     | Forskningsprojektet                                                         | 1  |
| 1.2     | Avhandlingens uppläggning: en läsarhandledning                              | 2  |
| 2       | DEN BOSTADSPOLITISKA VÄRDEFÖRDELNINGEN                                      | 5  |
| 2.1     | Värden att fördela                                                          | 5  |
| 2.1.1   | Välfärd                                                                     | 6  |
| 2.1.2   | Kostnader                                                                   | 7  |
| 2.1.3   | Ansvar                                                                      | 8  |
| 2.2     | Avgränsning och frågeställningar                                            | 8  |
| 3       | BOSTADSPRÅGAN FÖRR OCH NU                                                   | 9  |
| 3.1     | Svensk bostadspolitik under 100 år                                          | 9  |
| 3.1.1   | Bostadspolitiken före första världskriget                                   | 9  |
| 3.1.2   | Bostadsfrågan under första världskriget                                     | 11 |
| 3.1.3   | 1920- talet - kaos och ökat bostadskyggnande                                | 12 |
| 3.1.3.1 | Bostadskooperationens framväxt                                              | 13 |
| 3.1.4   | 1930-talet - från sysselsättningspolitik till bostadspolitik                | 13 |
| 3.1.4.1 | Kompetensfördelningen klarnar                                               | 14 |
| 3.1.4.2 | En socialt inriktad bostadspolitik tar form - Bostadssociala utredningen    | 15 |
| 3.1.5   | Andra världskriget - hela bostadsmarknaden blir en samhällsall angelägenhet | 17 |
| 3.1.6   | Efterkrigstiden                                                             | 18 |
| 3.1.6.1 | Bostadspolitikens inriktning slås fast                                      | 18 |
| 3.1.6.2 | Byggetopp och Korea-kris                                                    | 23 |
| 3.1.6.3 | 1950- och 1960-talen. Bostadsbrist och räntehöjningar                       | 24 |
| 3.1.6.4 | 1970-talet                                                                  | 26 |
| 3.2     | Bostadsfrågan ur en planeringssynvinkel                                     | 27 |
| 3.2.1   | Ekonomisk planering                                                         | 29 |
| 3.2.2   | Bostadskyggnadsplan och ramfördelning                                       | 31 |
| 3.2.2.1 | Fördelning av låneramar på kommunerna                                       | 34 |
| 3.2.3   | Kommunal bostadskyggnadsplanering                                           | 35 |
| 3.2.3.1 | Byftet med bostadskyggnadsplaneringen                                       | 38 |
| 3.3     | Bostadspolitikens organisation och medel                                    | 40 |
| 3.3.1   | Framväxten av dagens bostadspolitiska organisation                          | 40 |
| 3.3.2   | Dagens bostadspolitiska organisation                                        | 44 |
| 3.3.3   | De bostadspolitiska medlen                                                  | 45 |
| 3.3.3.1 | Markfrågan                                                                  | 46 |
| 3.3.3.2 | Finansieringsfrågan                                                         | 48 |
| 3.3.3.3 | Stöd till bostadskonsumenter                                                | 49 |
| 3.3.4   | Kommunala bostadskyggnadsprogram                                            | 50 |
| 3.3.5   | En sammanställning över bostadspolitikens medel                             | 54 |
| 4       | AVHANDLINGENS FÖRESTÄLLNINGSRAM                                             | 56 |
| 4.1     | Planeringsbegreppet                                                         | 56 |
| 4.1.1   | Definition                                                                  | 57 |
| 4.1.2   | Planeringens form och innehåll                                              | 58 |
| 4.1.3   | Planering som en process                                                    | 58 |
| 4.1.4   | Planeringens genomförande                                                   | 59 |

|         |                                                                                        |    |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.2     | Motiv för planering                                                                    | 60 |
| 4.2.1   | Planering som en strategi för implementering                                           | 61 |
| 4.2.2   | Policy-utfyllnad                                                                       | 62 |
| 4.2.3   | Lokala politiska organ                                                                 | 62 |
| 4.3     | Övriga faktorer i föreställningsramen                                                  | 63 |
| 4.3.1   | Omgivningen                                                                            | 63 |
| 4.3.2   | Behov och beslutsfattarens preferenser                                                 | 64 |
| 4.3.3   | Extern policy och externa administrativa betingelser                                   | 65 |
| 4.3.4   | Interna administrativa betingelser                                                     | 65 |
| 4.3.5   | Implementering och effekter                                                            | 65 |
| 4.4     | Faktorernas inbördes förhållanden och styrka                                           | 66 |
| 4.4.1   | Behov                                                                                  | 67 |
| 4.4.2   | Plan                                                                                   | 67 |
| 4.4.3   | Implementering                                                                         | 69 |
| 4.4.4   | Effekter                                                                               | 70 |
| 4.4.5   | Sammanfattning                                                                         | 70 |
| 5       | KOMMUNAL BOSTADSBYGGNADSPLANERING - EN PRECISERAD FÖRESTÄLLNINGSRAM                    | 71 |
| 5.1     | Bostadsbyggnadsplaneringens roll för annan planering: några faktorer av betydelse      | 71 |
| 5.2     | Bostadsbyggnadsplaneringens innehåll                                                   | 72 |
| 5.2.1   | Bostadsbyggnadsbehov                                                                   | 72 |
| 5.2.1.1 | Hushållssituation, bostadsbestånd och befolkningsförändring                            | 73 |
| 5.2.1.2 | Beslutsfattarens preferenser och statsmakternas bostads-politik                        | 73 |
| 5.2.2   | Planerat bostadsbyggande                                                               | 74 |
| 5.2.2.1 | Beslutsfattarens preferenser                                                           | 74 |
| 5.2.2.2 | Ramtilldelning, låneregler, skatteregler etc.                                          | 74 |
| 5.2.2.3 | Byggherrarnas och de boendes preferenser                                               | 75 |
| 5.2.2.4 | Administrativa och fysiska resurser                                                    | 76 |
| 5.2.3   | Faktiskt bostadsbyggande                                                               | 76 |
| 5.2.3.1 | Byggherrarnas och de boendes preferenser                                               | 76 |
| 5.2.3.2 | Ramtilldelning, låneregler, skatteregler etc.                                          | 77 |
| 5.2.3.3 | Administrativa och fysiska resurser                                                    | 78 |
| 5.2.4   | Effekter                                                                               | 78 |
| 5.3     | Frågeställningar                                                                       | 79 |
| 5.4     | Material och metod                                                                     | 82 |
| 5.4.1   | Material                                                                               | 82 |
| 5.4.1.1 | Enkäter                                                                                | 82 |
| 5.4.1.2 | Intervjuer                                                                             | 83 |
| 5.4.1.3 | Uppgifter om planerat och faktiskt bostadsbyggande                                     | 84 |
| 5.4.2   | Metod                                                                                  | 84 |
| 5.4.2.1 | Urval                                                                                  | 84 |
| 5.4.2.2 | En jämförande ansats                                                                   | 85 |
| 6       | KOMMUNAL BOSTADSBYGGNADSPLANERING I MED- OCH MOTVIND                                   | 87 |
| 6.1     | Bostadsproduktionen under efterkrigstiden                                              | 87 |
| 6.2     | Bostadsbyggandet i urvalskommunerna                                                    | 88 |
| 6.2.1   | Faktiskt bostadsbyggande                                                               | 89 |
| 6.2.2   | Planerat bostadsbyggande                                                               | 90 |
| 6.2.3   | Olika skeden i utvecklingen                                                            | 90 |
| 6.2.4   | Bostadsbyggandet i kommuner av olika storlek                                           | 91 |
| 6.3     | Kommunernas bostadsbyggnadsplanering: Omfattning, inriktning och fördelning över tiden | 95 |

|         |                                                                                     |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.3.1   | Föreställningsram och förklaringsfaktorer                                           | 95  |
| 6.3.2   | Operationaliseringar                                                                | 96  |
| 6.3.2.1 | Beroende variabler                                                                  | 96  |
| 6.3.2.2 | Oberoende variabler                                                                 | 99  |
| 6.4     | Omfattningen av den planerade bostadsproduktionen                                   | 100 |
| 6.4.1   | Omfattningen av den planerade bostadsproduktionen under skede I till III            | 100 |
| 6.4.2   | Förändringen i den planerade bostadsproduktionens omfattning mellan skede I och III | 104 |
| 6.5     | Fördelningen mellan småhus och flerfamiljshus i den planerade bostadsproduktionen   | 108 |
| 7       | PLANERINGSLINJER OCH PLANERINGSBETEENDE                                             | 113 |
| 7.1     | Planeringslinje                                                                     | 114 |
| 7.1.1   | Beräkningen av planeringslinjer                                                     | 114 |
| 7.1.2   | Översikt över planeringslinjerna                                                    | 115 |
| 7.2     | Planeringsbeteende                                                                  | 116 |
| 7.2.1   | Beräkningen av planeringsbeteende                                                   | 116 |
| 7.2.2   | Stabilitet i planeringsbeteendet                                                    | 117 |
| 7.2.2.1 | Vågrät planeringslinje                                                              | 117 |
| 7.2.2.2 | Fallande och stigande planeringslinje                                               | 119 |
| 7.2.2.3 | Planeringsbeteende under olika skeden                                               | 120 |
| 7.3     | Planeringslinjer och planeringsbeteende: en sammanfattning                          | 121 |
| 8       | PLANERAT OCH FAKTISKT BOSTADSBYGGANDE                                               | 123 |
| 8.1     | Att mäta planeringens förverkligande                                                | 124 |
| 8.1.1   | Material                                                                            | 124 |
| 8.1.2   | Planering på några års sikt: realism eller utopi                                    | 125 |
| 8.1.3   | Planprecision                                                                       | 131 |
| 8.1.4   | Planprecision över tiden                                                            | 132 |
| 8.1.5   | Planerat och faktiskt bostadsbyggande                                               | 133 |
| 8.2     | Planprecision under tre skeden - objektivt mått                                     | 135 |
| 8.2.1   | Orsaker till bristande planprecision                                                | 135 |
| 8.3     | Planprecision - subjektivt mått                                                     | 140 |
| 8.3.1   | Orsaker till bristande planprecision                                                | 142 |
| 8.3.1.1 | Politisk majoritet som förklaringsfaktor                                            | 142 |
| 8.3.1.2 | Andra förklaringsfaktorer                                                           | 146 |
| 8.4     | Hustypsfördelningen i planerat och faktisk produktion                               | 147 |
| 9       | BOSTADSBYGGNADSPLANERINGENS ROLL I KOMMUNAL PLANERING                               | 149 |
| 9.1     | Bostadsbyggnadsplaneringens betydelse                                               | 149 |
| 9.1.1   | Behov, resurser och vilja att planera                                               | 149 |
| 9.2     | Bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll                                           | 153 |
| 9.2.1   | KBP:s roll i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen                               | 157 |
| 9.2.2   | De förtroendevaldas kännedom om olika kommunala planeringar                         | 160 |
| 9.2.3   | Tillämpningen av bostadsstyrelsens anvisningar                                      | 161 |
| 10      | LÄNSBOSTADSNÄMNDEN OCH BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN                                         | 164 |
| 10.1    | Länsbostadsnämndernas bedömning av KBP                                              | 164 |
| 10.2    | KBP och låneramarna                                                                 | 165 |
| 10.3    | Länsbostadsnämndernas betydelse för kommunens bostadsförsörjning                    | 167 |
| 10.3.1  | Nämndernas uppfattning                                                              | 167 |
| 10.3.2  | Kommunernas uppfattning                                                             | 168 |

|      |                                                                                      |     |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 11   | BOSTADSBYGGNADSPANERINGENS BETYDELSE FÖR BOSTADSFÖRSÖRJNINGEN<br>- EN SAMMANFATTNING | 172 |
| 11.1 | Bostadsbyggnadsplaneringens uppläggning                                              | 172 |
| 11.2 | Bostadsbyggnadsplaneringens innehåll                                                 | 173 |
| 11.3 | Planeringsbeteende                                                                   | 174 |
| 11.4 | Implementering                                                                       | 175 |
| 11.5 | Undersökningens metod och material                                                   | 178 |
|      | SUMMARY                                                                              | 180 |
|      | KÄLLOR OCH LITTERATUR                                                                | 192 |

## FIGURFÖRTECKNING

|           |                                                                                                                                            |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figur 2.1 | Huvudområden i bostadspolitiken (enl Gustavsson 1978, 1979)                                                                                | 6   |
| Figur 3.1 | Kommunalt bostadsbyggnadsprogram                                                                                                           | 53  |
| Figur 3.2 | Bostadspolitikens medel                                                                                                                    | 55  |
| Figur 4.1 | Avhandlingens föreställningsram                                                                                                            | 66  |
| Figur 5.1 | Bostadsbyggnadsplaneringen - en preciserad föreställningsram                                                                               | 72  |
| Figur 6.1 | Olika faktorerers påverkan på det planerade bostadsbyggandet                                                                               | 95  |
| Figur 8.1 | Utgångspunkter för diagrammen 8.1 och 8.2. Planerat och faktiskt påbörjat bostadsbyggande år 1972 och år 1976 enligt olika programomgångar | 126 |
| Figur 9.1 | Olika kommuntyper                                                                                                                          | 155 |

## TABELLFÖRTECKNING

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabell 5.1 | Undersökningens tema och frågeställningar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 80  |
| Tabell 6.1 | Antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare 1968-77 (alla lägenhetstyper). Centralmått och spridning. Första påbörjandeåret i varje planeringsomgång.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 96  |
| Tabell 6.2 | Skillnader i genomsnittligt planerat antal lägenheter per 10 000 inv och år mellan skede I och skede III. Centralmått och spridning. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 97  |
| Tabell 6.3 | Andelen kommuner som planerat för enbart småhusproduktion åren 1968-77. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje programomgång                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 98  |
| Tabell 6.4 | Regressionsanalys: omfattningen av planerade lägenheter som en funktion av befolkningsförändring, trångboddhet, omordna lägenheter, politisk majoritet och befolkningsstorlek. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång. Den beroende variabeln avser antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare och år | 101 |

- Tabell 6.5 Regressionsanalys: förändringen i bostadsproduktionens planerade omfattning mellan skede I och III som en funktion av befolkningsförändring, trångboddhet, omoderna lägenheter, politisk majoritet, befolkningsstorlek och produktionsinriktning. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång 106
- Tabell 6.6 Regressionsanalys: andelen planerade lägenheter i småhus som funktion av befolkningsstorlek, pendlingens omfattning, politisk majoritet, hushållsinkomst och andelen jordbrukssysselsatta. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång 109
- Tabell 7.1 Planeringslinjer för planeringsomgångarna 1968-77 115
- Tabell 7.2 Planeringslinjer under skede I - III. Uppgifterna avser genomsnitt för planeringsomgångarna inom respektive skede 115
- Tabell 7.3 Stabilitet i planeringsbeteendet vid vågrät planeringslinje. Kommunerna uppdelade efter befolkningsstorlek. % (antal) 118
- Tabell 7.4 Stabilitet i planeringsbeteendet vid vågrät planeringslinje. Kommunerna uppdelade efter befolkningsförändring. % (antal) 119
- Tabell 8.1 Regressionsanalys: planprecisionen under tre skeden som en funktion av befolkningsstorlek, befolkningsförändring, den planerade produktionens relativa omfattning, planerad produktionsinriktning och politisk majoritet. Standardiserade beta-värden och förklarad varians. Angivna värden är signifikanta på 1 % nivå. 136
- Tabell 8.2 Planprecision hos kommuner som svarat ja resp nej på frågan om det planerade bostadsbyggandet under de senaste åren i huvudsak förverkligats (frågan ställd våren 1977). Uppdelning efter hustyper (planerad produktion). 141
- Tabell 8.3 Orsaker till varför planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas. Kommunerna uppdelade efter politisk majoritet. % (n) 143
- Tabell 8.4 Andelen kommuner med uteslutande småhus i bostadsproduktionen 1968-77 (planerad och faktisk) efter uppdelning av kommunerna efter politisk majoritet efter valet 1973. % Planerad produktion avser första påbörjandeåret i varje programomgång 148
- Tabell 9.1 Tjänstemäns och politikers svar på frågan i vilken utsträckning bostadsbyggnadsplaneringen är styrande för annan kommunal planering % (antal) 153
- Tabell 9.2 Andelen tjänstemän och politiker inom resp kommuntyp som angett att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning är styrande för annan planering. % (kommuntyp) 156

- Tabell 9.3 Tjänstemännens svar på frågan vilken ställning KBP har i kommunernas bostadsbyggnadsplanering, efter uppdelning av kommunerna efter befolkningsstorlek % (antal) 159
- Tabell 9.4 Andelen tillfrågade politiker i olika nämnder, som uppgett att de mycket väl känner till innehållet i kommunens bostadsbyggnadsprogram. Svaren uppdelade efter kommunstorlek och ordförande resp övriga ledamöter. % 160
- Tabell 10.1 Kommunstyrelseordförandens uppfattning om länsbostadsnämndens påverkan på kommunens bostadsförsörjning efter uppdelning av kommunerna efter bostadsbyggandets omfattning i kommunerna (se figur 9.1) % (antal) 168
- Tabell 10.2 Kommunstyrelseordförandens uppfattning om länsbostadsnämndens påverkan på kommunens bostadsförsörjning efter uppdelning av kommunerna efter befolkningsstorlek. % (antal) 169
- Tabell 10.3 Kommunstyrelseordförandens uppfattning om länsbostadsnämndens betydelse för kommunernas bostadsförsörjning. Svaren uppdelade efter länstillhörighet. % 170
- Diagram 6.1 Antalet färdigställda lägenheter 1945-79.  
Hela riket 88
- Diagram 6.2 Faktisk bostadsproduktion i urvalskommunerna 1968-77.  
Index beräknat på summan av producerade lägenheter av resp typ. 1968=100 90
- Diagram 6.3 Planerat påbörjande av lägenheter i urvalskommunerna.  
Index beräknat på summan av planerade lägenheter av resp typ. 1968=100. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje planeringsomgång 91
- Diagram 6.4 Bostadsbyggandets omfattning (faktiskt påbörjade lgh) i olika kommunstorlekar. Medianvärden för resp storleksgrupp.  
Index 1968=100 92
- Diagram 6.5 Bostadsbyggandets omfattning (planerad produktion) i olika kommunstorlekar. Index 1968=100. Medianvärden för resp storleksgrupp. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje planeringsomgång 94
- Diagram 6.6 Andelen småhus i planerad produktion 1968-77. Uppgifterna avser andelen i den sammantagna produktionen i urvalet 98
- Diagram 8.1 Bygandet år 1972 och år 1976 enligt olika KBP-omgångar.  
a-b Index. Faktiskt påbörjande 1972 resp 1976 = 100. Alla hus-typer. Medianvärden för resp grupper 127
- Diagram 8.2 Bygandet år 1972 och år 1976 enligt olika KBP-omgångar.  
a-b Index. Faktiskt påbörjande 1972 resp 1976 = 100. Alla hus-typer. Medianvärden för resp grupper 128
- Diagram 8.3 Planprecision 1968-77. Medianvärden för resp grupp. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i resp planeringsomgång 133

Ett välkänt faktum är att den offentliga sektorn sedan det andra världskriget - eller kanske riktigare uttryckt - från och med det andra världskrigets början tagit en ständigt ökande andel av samhällets resurser i anspråk. En orsak till detta har varit att de politiska beslutsfattarna använt den offentliga förvaltningen som medel att lösa problem i samhället. Med de nya krav som kontinuerligt ställs på att det allmänna skall medverka till att förbättra människornas levnadsvillkor, skapas oupphörligen nya "problem", problem som är till för att lösas.

Bostadssektorn blev tidigt föremål för samhällets åtgärder. I början var åtgärderna inriktade på vissa utsatta grupper. Först i samband med att bostadsbyggandet bröt samman i början av andra världskriget blev hela bostadssektorn en samhällets angelägenhet. Bostadsförsörjningen som till sin natur är en lokal företeelse blev en viktig uppgift för primärkommunerna. Länsbostadsnämnderna inrättades för att i samverkan med kommunerna svara för bostadsförsörjningen i ett regionalt perspektiv.

### 1.1 Forskningsprojektet

Forskningsprojektet avsåg ursprungligen bostadspolitikerna på regional nivå. Med projektets inriktning på planeringen för bostadsförsörjningen visade det sig emellertid snart, att de intressanta problemställningarna låg på kommunal nivå. Tonvikten i undersökningen lägges därför på den bostadsbyggnadsplanering kommunerna bedriver och på samspillet mellan dessa och regionala organ.

Undersökningens nyckelord är planering. Materialet hämtas från kommunernas bostadsbyggnadsplaner<sup>1</sup> och från intervjuer och enkäter med berörda kommunala befattningshavare. För att belysa samspillet mellan kommunal och regional nivå har ett antal företrädare för regionala organ intervjuats. Huvuddelen av dessa intervjuer har skett med länsbostadsdirektörerna.

Forskningsprojektet har genomförts vid Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet och i nära anslutning till ett projekt kring

<sup>1</sup> Med kommunernas bostadsbyggnadsplaner förstås de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, KBP, som kommunerna upprättar varje år. I samband med en förändrad uppläggning av planeringen har statsmakterna beslutat att beteckningen från och med år 1980 skall vara kommunala bostadsförsörjningsprogram. Då vår undersökningsperiod inte omfattar år 1980 användes i avhandlingen beteckningen kommunala bostadsbyggnadsprogram.

den statliga regionala förvaltningen och dess omgivning. Detta projekt har bestått av tre delprojekt.

I delprojekt A studeras organisationsförändringarna på regional nivå. Temat är effekterna av länsförvaltningens omorganisation år 1971 dels på den interna strukturen, dels på besluten. Delprojektet har redovisats av Bo Hagström i avhandlingen "1971 års länsförvaltningsreform, en utvärdering". (Hagström 1978)

I delprojekt B analyseras den sektorsövergripande planering, som kallas regional utvecklingsplanering (länsplanering). Temat är hur planeringssystemet för regional utvecklingsplanering fungerar i Sverige. Delprojektet har redovisats av Björn Beckman i avhandlingen "Regional förvaltning och regional planering, en undersökning av planeringsprocess, planinnehåll och planeffekter i länsprogram 70". (Beckman 1977)

I delprojekt C studeras den sektorsövergripande planeringen vad gäller form, innehåll och effekter. Materialet hämtas till övervägande del från länsplanering 74 och från den fysiska riksplaneringen och en jämförelse görs mellan dessa båda planeringssystem. Delprojektet har redovisats av Håkan Magnusson i avhandlingen "Kommunerna och den regionala planeringen". (Magnusson 1980)

I förevarande projekt genomfördes inledningsvis en enkätundersökning med de förtroendevalda i landets länsbostadsnämnder. Resultatet av denna undersökning finns redovisat i en särskild rapport: Bengt Norrving, Förtroendemen i länsbostadsnämnderna (Norrving 1976) och som en bilaga till Bygghälsö utredningens betänkande "Bostadsverket" (SCU 1976:26).

På uppdrag av expertgruppen för forskning om fysisk planering och bebyggelse (EFF), knuten till bostadsdepartementet har Magnusson och Norrving genomfört en utvärdering av arbetsmetodiken i den fysiska riksplaneringen. (Magnusson/Norrving 1977) Material och resultat från denna undersökning har kunnat nyttiggöras projektet.

## 1.2 Avhandlingens uppläggning: en läsarhandledning

Denna avhandling har som tema bostadsbyggnadsplaneringen. Primärkommunernas ansvar för bostadsförsörjningen fastslogs för flera decennier sedan och i början av 1960-talet utformades den planeringsverksamhet, som allt sedan dess bedrivs av kommunerna. Denna verksamhet behandlas ur två aspekter, dels innehållet i och utfallet av bostadsbyggnadsplaneringen, dels

bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för annan kommunal planering.

Bostadssektorn kom tidigt att bli föremål för samhällets åtgärder. Låt vara till en början endast i blygsam omfattning. Den kan i dag kanske sägas vara den sektor, som i störst utsträckning är föremål för samhällsinsgräpanden utan att uteslutande vara en samhällets angelägenhet. Vi rör oss inom en synnerligen komplex verksamhetsgren där delarna i hög grad påverkar varandra. Åtskilligt av det som i dag finns i bostadspolitiken har en lång tillkomsthistoria. Det har därför bedömts som nödvändigt att inledningsvis utförligt redogöra för framväxten av dagens bostadspolitik.

I kapitel 2 spaltas bostadsfrågan upp i sex huvudproblem med utgångspunkt från samhällets värdefördelning. Denna uppdelning tjänar som utgångspunkt för kapitel 3 där bostadsfrågan belyses ur ett historiskt perspektiv.

Kapitlet inleds med en bred översikt av bostadspolitiken under 100 år.

Nästa avsnitt ägnas åt en mer detaljerad framställning av planeringsverksamhetens framväxt. Kapitlet avslutas med en redovisning av dagens bostadspolitiska organisation och de medel den har till sitt förfogande. Den som tidigare är bekant med huvuddragen i svensk bostadspolitik kan förbigå kapitel 3.

I den återstående delen av avhandlingen analyseras den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. En planering som naturligtvis har en rad unika drag. Problemställningarna kan emellertid ges en generell innebörd och vara relevanta för även andra planeringsverksamheter inom den offentliga sektorn. I kapitel 4 presenteras en generell föreställningsram och i kapitel 5 preciseras denna till bostadsbyggnadsplaneringen. I kapitel 5 ges även en utförlig redovisning av de frågeställningar, som behandlas i avhandlingen.

Med utgångspunkt från den preciserande föreställningsramen följer sedan fem kapitel (6-10) med de direkta undersökningsresultaten. Innehållet i och utfallet av bostadsbyggnadsplaneringen redovisas i kapitel 6-8. Bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll för annan kommunal planering behandlas i kapitel 9.

Kapitel 6-7 behandlar det planerade bostadsbyggandets omfattning, inriktning och tidsmässiga fördelning. Med tidsmässig fördelning förstås hur kommunen valt att fördela bostadsbyggandet över de fem år, som varje planeringsomgång innefattar. Uppgifter om ovannämnda förhållanden finns i de kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP), som varje kommun upprättar årligen. Analysen syftar till att förklara de variationer, som finns mellan kommunerna för ett och samma år, mot bakgrund av de faktorer som anges i

föreställningsramen. På samma sätt förfäres med de förändringar, som ägt rum under den studerade tioårsperioden.

I kapitel 8 analyseras i vilken omfattning det planerade bostadsbyggandet förverkligas och vilka orsaker som finns till bristande överensstämmelse mellan plan och verklighet. I likhet med kapitel 6-7 bygger här analysen på faktorer, som redovisas i föreställningsramen. Den huvudsakliga tekniken för kapitlen 6-8 är regressionsanalys.

Kapitel 9 behandlar bostadsbyggnadsplaneringens roll i kommunal planering och bygger huvudsakligen på intervju- och enkätdata.

Kapitel 10 kallas länsbostadsnämnderna och bostadsförsörjningen. Huvuddelen av kapitlet bygger på uppgifter som företrädare för olika länsorgan, främst länsbostadsdirektörerna, lämnat vid intervjuer. Kapitlet speglar länsorganens syn på den kommunala planeringsverksamheten och de förändrade förutsättningar som bl a kommunblocksreformen inneburit. Länsbostadsnämndernas roll för kommunernas bostadsförsörjning belyses med uppgifter från såväl tjänstemän och förtroendevalda i länsbostadsnämnderna som från kommunernas tjänstemän och politiker.

Huvudresultaten i undersökningen summeras i kapitel 11 där även vissa synpunkter på fortsatt forskning inom området ges.

Statsmakternas mål för bostadspolitiken har under efterkrigstiden varit att "hela befolkningen skall beredas rymliga välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligen kostnader". Citatet är visserligen hämtat ur en bostadspolitisk proposition från år 1967, (Prop 1967:100 s 172) men denna inriktning av bostadspolitiken slogs fast av Bostadssociala utredningen redan på 1940-talet. (SOU 1945:63) Detta mål kom till uttryck i Regeringsformen år 1976 i målsättningsparagrafen (RF 1 kap § 2)

"... Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö ..."

## 2.1 Värden att fördela

Politik måste sägas vara statsvetenskapens huvudområde. Inom ämnet ses politik som den auktoritativa fördelningen av värden i samhället. (se Easton 1965) Bostadspolitikens uppgift är alltså att fördela värden. De olika typerna av värden kan sammanföras till följande tre grupper: välfärd, ansvar och kostnader.<sup>1</sup>

I sammanhanget är det också väsentligt att skilja mellan boendet och byggandet. För de allra flesta människor är det det befintliga bostadsbeståndet, som kommer ifråga för deras bostadskonsumtion. Det kräver en avsevärd tid innan man genom nyproduktion av bostäder på något påtagligt sätt förändrat bostadsbeståndet. Detta innebär givetvis inte, att produktionen av bostäder skulle vara av underordnat intresse i bostadspolitiken, tvärt om. Det, visserligen marginella, tillskott av bostäder, som en årsproduktion innebär, är av stor betydelse för bostadssökande, möjligheter till saneringsverksamhet etc.

Den omfattande nyproduktionen av bostäder under efterkrigstiden har utgjort stora steg på vägen mot ett förverkligande av det bostadspolitiska målet.

Resonemanget leder fram till nedanstående matris. Denna får tjäna som utgångspunkt för det följande kapitlet, som behandlar framväxten av dagens bostadspolitiska organisation och medel. Dessutom redovisas i matrisen de områden inom bostadspolitiken, som behandlas mer ingående i denna avhandling.

<sup>1</sup> Detta resonemang hämtas från Sverker Gustavsson, Bygghforskning och offentlig politik 1978 samt Sverker Gustavsson, Vad är det vi vill veta? 1979.

Figur 2.1 Huvudområden i bostadspolitiken (enl Gustavsson 1976, 1979)  
(kraftigare linjer markerar områden som behandlas mer ingående  
i avhandlingen.)

|           | boendet                                 | byggandet                                       |
|-----------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| välfärd   | Boendevälfärden och dess fördelning     | Bostadsbyggandets omfattning och inriktning     |
| ansvar    | Bostadsförvaltningens organisation      | Bostadsbyggandets organisation                  |
| kostnader | Bostadskostnaderna och deras fördelning | Bostadsbyggnadskostnaderna och deras fördelning |

I avhandlingen har tonvikten lagts på bostadsbyggandets omfattning och inriktning samt bostadsbyggandets organisation.

De sex huvudområdena hänger emellertid intimt samman. I det följande kommer vi därför att göra en kortfattad genomgång av vad som i praktisk bostadspolitik ryms i fördelningen av värdena välfärd, ansvar och kostnader.

### 2.1.1 Välfärd

Bostadsmarknaden är en rent privat marknad, som kan antas fungera enligt en traditionell marknadsmodell, där utbud och efterfrågan styr prisbildningen. Bostaden betraktas här som vilken handelsvara som helst. Det är bostadskonsumenternas ekonomiska situation som avgör vilken typ av bostäder de kan efterfråga. I denna marknad har statsmakterna emellertid gjort betydande ingrepp. Dessa ingrepp har sin grund i det mål man ställt upp för bostadspolitiken. Välfärdsaspekten gäller bl a vilka bostäder som skall produceras och vilka som skall bo i dem.

Ett sådant synsätt skiljer sig markant från det som varit förhärskande i svensk bostadspolitik under efterkrigstiden. Bostaden betraktas här nämligen som en social rättighet (se Bostadssociala utredningen, SOU 1945:63). Samhället har på olika sätt sökt begränsa marknadsmekanismernas verkan när det gäller frågan om vem som skall erhålla en bostad. Under tid till annan har offentliga organ förmedlat bostäder till bostadssökande efter ett kösystem. Av sociala skäl har vissa förturer tillåtits osv.

När det gäller produktionen av bostäder har primärkommunerna tilldelats en ledande roll. Det är kommunerna som förutsätts ta initiativ till vilka bostäder som skall byggas, vilken upplåtelseform som skall tillämpas och var i kommunen man skall bygga. Nyproduktionen av statligt belånade småhus har under 1970-talet skett till en kostnad, som vanligtvis väsentligt under-

stiger marknadsvärdet. Försäljningen i andra hand av dessa bostäder har gett ägarna betydande ekonomiska vinster. Kostnadskontroll vid överlåtelse har man dock använt endast i mycket begränsad omfattning.

Samhällets möjligheter vad gäller välfärdsfördelningen är naturligtvis helt beroende av vilka instrument man förfogar över. Den bostadspolitiska debatten under efterkrigstiden visar i flera fall på partipolitisk oenighet härvidlag, även om det rått enighet om det övergripande bostadspolitiska målet. Diskussionen om bostadspolitikens instrument kan sägas gälla makten över bostadsmarknaden.

### 2.1.2 Kostnader

Kostnadsfördelningen är den viktigaste aspekten i värdefördelningen. Det är konsumenternas ekonomiska situation som är avgörande för vilken bostad de kan efterfråga. Det är också här vi kan finna de flesta av samhällets styrmedel inom bostadspolitiken. För att även grupper med små inkomster skall kunna efterfråga en, enligt målsättningen, lämplig bostad har man tillskapat olika former av ekonomiskt stöd. Dels subventioner av kapitalkostnaderna, dels direkt ekonomiskt stöd till vissa boendegrupper. De under senare år livligt debatterade avdragsreglerna för räntor är en fråga inom detta område.

För att de ekonomiska stödåtgärderna skall få avsedda effekter på hyres-sättningen har man arbetat med olika metoder att begränsa hyreshöjningarna. En form är den så kallade bruksvärdeshyressättningen, där de allmännyttiga bostadsföretagen är hyresledande. Senare har underhållslån m m tillkommit.

Kostnads- och välfärdsfördelningen för boendet är som synes intimt kopplade till varandra. Det räcker emellertid inte med att man har råd att efterfråga en bostad. En lämplig sådan måste också finnas att tillgå. En stor del av efterkrigstiden har kännetecknats av en betydande bostadsbrist. Till vissa delar beror denna brist på en stor inflyttning till större tätorter, framför allt till storstadsområdena, men också till vissa delar på att samhällets subventioner har gett allt större grupper möjligheter att efterfråga större och bättre bostäder. Nyproduktionen av bostäder är därför en viktig faktor i sammanhanget. Vid sidan av nyproduktionen spelar också sanerings- och moderniseringsverksamhet en roll för tillgången på bostäder av modern standard.

### 2.1.3 Ansvar

Den som innehar sin bostad med äganderätt har sedan gammalt ett avgörande inflytande, medan hyresrätten inte alls innebär samma möjligheter att bestämma över vilka åtgärder som skall vidtagas. En mellanställning intar bostadsrätten. De boendes inflytande över sin bostad är alltså i hög grad kopplat till upplåtelseformen.

Under senare år har frågan om hyresgästernas inflytande över sin boendesituation ökat i betydelse. Hyresgästen har i dag möjligheter att vidtaga vissa förbättringar. Hyresgästsammanslutningar har tillerkänts förhandlingsrätt om boendekostnaderna. Under de senaste åren har bostadsministern, som ett led i diskussionen om hyreskostnaderna, tagit upp frågan om hyresgästernas möjligheter att själva ombesörja vissa reparationer och annat underhåll av bostaden för att kunna hålla nere hyresökningarna.

Det är alltså en lång rad olika frågor som aktualiseras inom ramen för den bostadspolitiska värdefördelningen. I avhandlingen koncentreras intresset till hur byggandet organiserats samt till vilken omfattning och inriktning det har. Detta är en verksamhet som försiggår främst på lokal nivå med ett betydande primärkommunalt ansvar.

Inom ramen för den bostadspolitiska organisationen har samhället möjligheter att påverka bostadsmarknaden på olika sätt. Det kommunala ansvaret tar sig uttryck i bl a en planering av bostadsproduktionen. Det är kring denna verksamhet som undersökningen har byggts upp.

## 2.2 Avgränsning och frågeställningar

Mot bakgrund av det ovan sagda, kan avhandlingens huvudfrågeställning formuleras på följande sätt: Vilken betydelse har bostadsbyggnadsplaneringen för bostadsförsörjningen?

Huvudfrågeställningen kan delas upp i följande frågeställningar:

- Vilka faktorer påverkar omfattningen och inriktningen av kommunernas planerade bostadsbyggande?
- I vilken utsträckning förverkligas det planerade bostadsbyggandet?
- Vilken betydelse har bostadsbyggnadsplaneringen för annan kommunal planeringsverksamhet?
- Vilken syn har länsbostadsnärmderna på den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen och vilken roll spelar de?

### 3.1 Svensk bostadspolitik under 100 år<sup>1</sup>

Bostadsfrågan har under flera decennier varit central i svensk politik. I vid mening inrymmer den en mängd delfrågor, som var för sig vid olika tidpunkter ägnats betydande intresse. Så har t ex boendemiljön under slutet av 1970-talet uppmärksamats som en följd av tidigare års kraftiga satsning på främst kvantitet i bostadsbyggandet - det så kallade miljonprogrammet mellan åren 1965 och 1974. Inom ramen för den fysiska riksplaneringen har byggandet på "den goda jorden" starkt ifrågasatts, och i en del fall lett till att planerat byggande inte förverkligats. Betydande värdestegringar på småhus och kapitalvinster för småhusägarna har lett till en debatt om låne- och avdragsvillkoren för olika former av boendet.

Sedan början av 1930-talet har bostadsbyggandet använts i sysselsättnings- och konjunkturutjämning syfte. Under de senaste åren har krav rests på ett ökat bostadsbyggande av sysselsättningsskäl och på grund av en begynnande bostadsbrist. Listan skulle kunna göras mycket längre, men ovanstående får räcka för att belysa bredden i bostadsfrågan.

Sedan lång tid tillbaka har det allmänna gått in med åtgärder av olika slag inom bostadssektorn. De första åtgärder kan spåras redan till industrialismens framväxt i Sverige under 1870- och 80-talen. Dåtidens åtgärder var dock av mycket begränsad omfattning och företogs endast i direkta kris-situationer. Först under 1930-talet kan man registrera kontinuerliga åtgärder från det allmänna sida, även om åtgärder avsåg begränsade grupper, t ex barnfamiljer. Därefter har utvecklingen gått relativt snabbt och idag kan bostadssektorn sägas vara den produktionsgren där statliga och kommunala insatser i olika former har den största omfattningen.

#### 3.1.1 Bostadspolitiken före första världskriget

Samhällets tidigaste engagemang i bostadsförsörjningen hade nära anknytning till fattigvården. I svåra krissituationer gick samhället - företrädesvis i de största städerna - in med hjälpinsatser i form av nödbostäder i gymnastiksal, på vindar och i magasinlokal. Även på landsbygden förekom vissa hjälpåtgärder (se t ex Bjärebygden 1980). Insatserna var dock kraftigt begränsade vad gällde såväl omfattning som varaktighet. Dåtidens

<sup>1</sup>Avsnitten 3.1.1 till 3.1.5 bygger där inte annat sägs på Johansson 1962.

liberal-ekonomiska uppfattningar såg samhällets insatser som ett hot mot de fria marknadskrafterna. Det var den privata sektorns uppgift att svara för bostadsförsörjningen.

Det var industrialismens framväxt, som ledde till en omfattande inflyttning till städerna och en del andra tätorter. Vi fick för första gången en hyresmarknad. Tidigare hade arbetsgivarna i patriarkalisk anda ordnat bostäder till sina anställda. På sina håll svarade dock industrin under de sista decennierna av 1800-talet för bostadsbyggande, ledningsarbete och vissa gemensamhetsanordningar. Denna verksamhet övertogs först senare av kommunala organ. Huvudregeln var att samhället inte skulle engagera sig i bostadsbyggandet. Vissa undantag förekom dock. I våra största städer finns exempel på arbetarbostäder som uppförts i kommunal regi.

Under senare delen av 1800-talet förekom, främst i Göteborg men även i Stockholm, en bostadssocial verksamhet med filantropiska inslag. Vissa utredningar gjordes, som belyste arbetarnas usla bostadsförhållanden. De förslag på kommunala åtgärder som väcktes av dessa utredningar, fälldes dock i stadsfullmäktige med hänvisning till att det var en uppgift för den enskilda företagsamheten att svara för bostadsbyggandet.

Några filantropiskt inriktade byggnadsföretag kom dock till stånd under senare delen av 1800-talet. I Stockholm tillkom ett projekt "med anledning av Konungens lyckliga återställande till hälsan i förening med den för nationen fröjdefulla tilldragelsen av H.K.H. arvsprinsens födelse" och i Göteborg möjliggjorde Robert Dicksons stiftelse uppförandet av arbetarbostäder. Vissa försök gjordes också att förmå kommunerna att teckna aktier i bostadsföretag. Inga av dessa åtgärder fick dock någon större omfattning. Fram till första världskriget var samhällets insatser för bostadsförsörjningen synnerligen blygsamma. Bostadskrisen under första världskriget tvingade dock de större kommunerna att mer direkt ta sig an bostadsproduktionen.

Redan från sekelskiftet kunde man märka en attitydförändring hos de offentliga organen. Sakta vann inställningen för ett mer omfattande offentligt engagemang mark.

Genom riksdagens bifall till en proposition år 1904 om egnahemslån (prop 1904:92) kunde samhället gå in med stöd till enskilda för förvärv av en viss typ av bostäder. Denna verksamhet, som hade till syfte att motverka emigrationen och öka jordbrukets möjligheter att få arbetskraft, hade sin största omfattning utanför städerna. För städernas del fanns en del förslag om byggandet av bostäder för arbetare i offentlig tjänst. Denna verk-

samhet fick dock inte någon större omfattning.

För städernas möjligheter att öva inflytande över bostadsbyggandet var planlagstiftningen av stor betydelse. 1874 års byggnadsstadga gav dock inga möjligheter att reglera den bebyggelse, som uppstod i städernas omgivningar, utanför stadsplanlagt område. Tomträttsinstitutet, som tillkom 1907, var ett försök att råda bot på dessa problem. Institutet kom dock inte att ha någon större betydelse härvidlag. En ny stadsplanlagstiftning gav emellertid kommunerna ett större inflytande över markens utnyttjande.

Samhällets engagemang i bostadsfrågan var alltså före 1914 av synnerligen blygsam omfattning. Det som förtjänar att framhållas som en medveten satsning av större omfattning var egnahemsverksamheten. Denna verksamhet kom huvudsakligen att koncentreras till landskommuner och köpingar. Dessa typer av kommuner hade emellertid inga som helst administrativa resurser för att delta i en sådan verksamhet. Egnahemsverksamheten sköttes helt utav statliga organ med ombud i kommunerna.

Inte heller i städerna förekom annat än undantagsvis någon verksamhet, där kommunala organ var inblandade. Även här var det naturligtvis en fråga om begränsade administrativa och ekonomiska resurser, men även fråga om en principiellt grundad motvilja mot offentliga organs inblandning i något som ansågs vara den privata sektorns verksamhetsområde.

### 3.1.2 Bostadsfrågan under första världskriget

Åren närmast före första världskriget kännetecknades av vikande bostadsproduktion. Efter krigsutbrottet blev svårigheterna för bostadsproduktionen allt större. Exportindustrin och livsmedelsindustrin tog en allt större del av tillgänglig arbetskraft och tillgängligt kapital.

År 1916 hade situationen på bostadsmarknaden blivit så allvarlig att statsmakterna såg sig föranledda att ingripa. Redan tidigare hade en del kommunala initiativ tagits till uppförande av bostäder. I en proposition till 1917 års riksdag lades förslag om statssubvention för viss bostadsproduktion (prop 1917:34). Såväl staten som kommunerna skulle bidra med medel. Pådrivande i denna fråga hade varit Svenska Stadsförbundet. Statens byggnadsbyrå inrättades med uppgift att föreslå fördelningen av subventionsmedlen. Någon klar kompetensfördelning mellan stat och kommun gjordes inte. Inte heller fanns någon övergripande målsättning för samhällets engagemang i bostadsförsörjningen.

Riksdagarna 1918 och 1919 beviljade nya anslag för verksamheten. Inflationen kom dock snabbt att urholka anslagens värde och varje planering av bostadsbyggandet blev snabbt överspelad. Trots alla problem och misslyckanden var dock åtgärder ett första försök till ett samhälleligt engagemang av någon betydelse i bostadsfrågan.

Svenska Stadsförbundet hävdade att det var kommunerna, som skulle ha det närmaste ansvaret för samhällets engagemang i bostadsförsörjningen. Staten skulle lämna ekonomisk hjälp och utöva tillsyn. Under krigsåren skaffade sig kommunerna en erfarenhet av verksamhet inom bostadsområdet, som lade grunden för ett fortsatt kommunalt engagemang i bostadspolitiken. Vi bör dock ha i minnet att det främst var de större städerna och en del stadsliknande samhällen, som vid denna tid deltog i verksamheten. Det stora antalet landskommuner stod helt utanför bostadspolitiken vid denna tid.

### 3.1.3 1920-talet - kaos och ökat bostadsbyggande

1920-talet inleddes med en kaotisk situation på bostadsmarknaden. Inflationen hade drivit upp bostadskostnader. För att dämpa hyreshöjningarna hade en hyreslag stiftats under kriget. Denna lag fick ta på sig delar av skulden till att bostadsproduktionen inte ville komma igång efter kriget. Från statsmakternas sida gjordes vissa försök att rekonstruera bostadsmarknaden. En statens bostadslånefond, administrerad av statens byggnadsbyrå, föreslogs bli inrättad.

Riksdagen, som 1920 fick del av förslaget i form av en proposition (1920: 314), gjorde omfattande nedskärningar i förslaget till bostadslånefond. Under de närmast följande åren minskades ytterligare fondens resurser. Detta ledde i sin tur till att kommunernas intresse för bostadsförsörjningen starkt minskade. Samhällets åtgärder inom bostadsområdet kom alltså i stort att upphöra kring mitten av 1920-talet.

Utvecklingen på bostadsmarknaden bedömdes dock från flera håll som ganska tillfredsställande. Det spekulativa bostadsbyggandet hade skjutit fart, bl a som en följd av hyresregleringslagens slopande. Efter hand kom ett ganska stort antal smålägenheter att produceras, dock till höga kostnader. För den breda massan var dock fortfarande en-rumslägenheten den normala familjebostaden, och kom så att förbli under ytterligare två decennier.

Huvudproblemet för bostadsförsörjningen var inkomst/hyresrelationen. Real-lönen för en industriarbetare steg med ca 30 % under 1920-talet. Enligt den bostadsräkning som genomfördes 1933, var dock kostnaden för en nybyggd

tvårumslägenhet drygt 40 % av en ordinär arbetsinkomst.

### 3.1.3.1 Bostadskooperationens framväxt

Under 1920-talet hade bostadskooperationens verksamhet på allvar skjutit fart. När kommunernas engagemang i bostadsfrågan minskade, bl a som en följd av riksdagens nedskärningar av subventionerna, blev det Kooperationen som i främst de större kommunerna tog över den kommunala verksamheten i bostadsfrågan. Efter hand kom bostadskooperativa företag att godkännas som förmedlare av statliga lån. Detta upphörde dock 1930 då statens byggnads-lånebyrå upplöstes.

Vad gällde lägenhetsstandard och husutformning kom 1920-talet att förebåda stora förändringar. Nytankanden på dessa områden hade redan gjort sig gällande i delar av HSB:s bostadsproduktion, men det var framför allt Stockholmsutställningen 1930, som kom att visa på nyheterna.

### 3.1.4 1930-talet - från sysselsättningspolitik till bostadspolitik

Ingången av 1930-talet skedde under hotet av en omfattande arbetslöshet. Under hela 1920-talet och de första åren av 1930-talet hade bostadsproduktionen ständigt ökat. Någon direkt ökning av bostädernas storlek hade inte skett. Tvärtom hade andelen en-rumslägenheter i produktionen ökat. Genom en minskning av nativiteten hade dock en viss förbättring i utrymmesstandarden inträtt. Några direkta diskussioner om bostadsförsörjningens sociala sidor hade inte förts.

När under hotet av en ökande arbetslöshet frågan om samhällets engagemang i bostadsbyggandet togs upp var det inte heller bostadsfrågans sociala sidor, som kom i första rummet. Anledningen till samhällets satsning på bostadsbyggandet var främst sysselsättningsskäl. Man försökte genom olika åtgärder bibehålla bostadsproduktionen på en hög nivå.

År 1933 utarbetades en omfattande proposition med flera förslag till åtgärder mot arbetslösheten. Det var den nytillträdde socialdemokratiska regeringen, som tog detta initiativ. Dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, hade i december 1932 tillkallat bostadsproduktionssakkunniga med uppgift att "verkställa skyndsamt utredning rörande, huruvida och på vilket sätt staten skulle kunna till förhindrande av arbetslöshetens utbredning vidtaga åtgärder till bostadsproduktionens främjande.."

I en i februari 1933 avlämnad VPM (prop 1933:211 s 281 ff) klargjorde de

sakkunniga sin syn på uppgiften på följande sätt:

"Den uppgift, som de sakkunniga fått sig förelagd, skiljer sig på ett avgörande sätt från den, som statens byggnadsbyrå hade att företräda, ... byggnadsbyråns uppgift var av bostadspolitisk natur ... föreliggande är av arbetsmarknadspolitisk innebörd."

I den mån bostadsförhållandena skulle kräva sociala avväganden och åtgärder " ... synas ... sådana strävanden för närvarande böra utgå från kommunalt håll". Det skall tilläggas att bostadsproduktionssakkunnigas uppdrag avsåg förhållandena i städerna och i stadsliknande samhällen. Motsvarande problem på landsbygden behandlades av Bostadsutredningen för landsbygden (VPM 18 februari 1933, Socialdepartementet)

Även sistnämnda uppdrag avsåg i första hand arbetslöshetsproblemet. Av olika anledningar kom emellertid de bostadssociala aspekterna att bli mer framträdande än vad som var fallet i bostadsproduktionssakkunnigas arbete. En orsak till detta var den utomordentligt dåliga bostadsstandarden på landsbygden. En annan orsak var landskommunernas svaga ekonomi. Bostadsproduktionssakkunniga hade hävdat att bostadssociala åtgärder uteslutande var en kommunal angelägenhet, som också skulle bekostas av kommunerna. Av ekonomiska skäl kunde något sådant inte ske i landskommunerna. Statens åtgärder fick för landsbygdens del en mer bostadssocial inriktning än vad var fallet i städerna.

#### 3.1.4.1 Kompetensfördelningen klarnar

Det väsentligt nya i bostadsproduktionssakkunnigas förslag, som i stora delar i övrigt innehöll åtgärdsförslag från 1920-talet, var att kommunerna avlastades betalningsansvaret för de lån, som kom att utges. "Det förutsattes sålunda, att staten av arbetsmarknadsskäl (vår understrykning) måste påtaga sig den med en dylik kreditgivning förbundna risken". I organisatoriskt hänseende var dock kommunernas medverkan nödvändig.

Med början år 1934 skedde en kraftig expansion av bostadsbyggandet ända fram till andra världskrigets utbrott. Den kreditgivning, som föreslagits av bostadsproduktionssakkunniga, spelade förmodligen inte någon större roll för denna expansion. Då huvuddelen av krediterna kom att gå till bostadskooperationen, var de emellertid av betydelse för dennas framväxt. Någon större påverkan på bostadsproduktionens inriktning i städerna skedde inte. Den var fortfarande huvudsakligen inriktad på smålägenheter.

Det var istället på landsbygden, som de statliga och kommunala åtgärderna skulle få störst bostadspolitisk betydelse. Landskommunerna hade tidigare

stått helt utanför samhällets åtgärder i bostadsfrågan, även om en del av åtgärderna avsåg själva landsbygden. Egnahemsverksamheten hade pågått ända sedan 1905, dock helt utan kommunal inblandning.

Landskommunernas första bostadspolitiska uppgift kom att gälla hälsovårdens område. De åtgärder staten ämnade vidtaga med anledning av bostadsutredningens förslag krävde kommunal medverkan. Kommunerna skulle göra bedömningar och yttra sig över de tusentals bostäder, som skulle rustas upp. Någon ekonomisk medverkan var det dock inte fråga om. De åtgärder som vidtogs i arbetsskapande syfte, kom efter hand att få en bostadssocial inriktning. Först skedde detta på landsbygden och något senare i städerna. Den största skillnaden för kommunernas del, jämfört med förhållandena under 1920-talet, var att kommunerna avlastades det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Vidare kom verksamhetens omfattning att leda till ett betydande kommunalt engagemang.

#### 3.1.4.2 En socialt inriktad bostadspolitik tar form - Bostadssociala utredningen

I och med konjunkturuppgången år 1933 hade de rent arbetsmarknadspolitiska skälen för bostadsbyggandet fallit bort och ersatts av de bostadspolitiska.

De första åtgärderna i städerna med rent bostadssociala motiveringar gällde flerbarnsfamiljerna. För denna grupp skapades ekonomiska möjligheter att få tillgång till en större bostad. Speciella hus kom att uppföras för familjer med många barn. Statens ekonomiska ansvar för bostadsförsörjningen var fastlagt. Såväl i städerna som på landsbygden hade åtgärder vidtagits för att förbättra situationen för särskilt utsatta grupper - pensionärer och flerbarnsfamiljerna. I och med statens satsning på bostäder för flerbarnsfamiljerna fick de allmännyttiga bostadsföretagen en starkt ökad betydelse. Ett krav från statens sida var nämligen att spekulativa inslag i detta bostadsbyggande inte skulle få förekomma. Det var dock ännu inte fråga om att staten skulle gå in och stödja bostadsbyggandet på den öppna marknaden. Detta skulle inte ske förrän under andra världskriget.

Genom impulser från den bostadspolitiska debatten i framför allt England kom en bostadspolitisk diskussion till stånd även i Sverige.

Med början 1933 gjorde särskilda sakkunniga bostadsstatistiska undersökningar. Dessa utmynnade i förslag om en planmässig samordning av bostadspolitikens medel för att få till stånd en allmän höjning av bostadsstandarden. Som en följd av detta tillsattes i slutet av 1933 den sk Bostadsso-

ciala utredningen, som sedan ända fram till 1947 kom att vara det främsta utredningsinstrumentet i bostadspolitiska frågor.

Utredningen var inte parlamentariskt sammansatt utan måste betraktas som en expertutredning.

Utredningens förslag kom att ligga synnerligen nära den socialdemokratiska linjen i bostadsfrågan. Det kanske också kan uttryckas så att den socialdemokratiska linjen i bostadspolitiken starkt kom att påverkas av bostadssociala utredningen. Dåvarande socialministern Gustav Möller visade en stor lyhördhet för utredningens förslag och lät de flesta av dessa leda till proposition.

I en intervju 1973 ger utredningens sekreterare professor Alf Johansson följande syn på utredningens sammansättning (Att bo 1973/3 s 9):

"Jag var faktiskt inte med i några diskussioner om ledamöterna, för jag höll på att avsluta mitt avhandlingsarbete och disputerade sedan i januari 1934 och dagen efter tillträdde jag som sekreterare. Men det var fråga om en typisk expertgrupp, f ö ovanligt väl försedd med arkitekter - Uno Åhrén, Sven Wallander och Sigurd Westholm. Ordförande var en byråchef i socialdepartementet, som s a s ingick å tjänstens vägnar. Jag var som sagt själv sekreterare och kom att fungera som en ganska diktatorisk sådan. Den avgjort effektivaste ledamoten var Wallander. Sedan var Olle Engkvist med också; han kallades på den tiden för den 'sociale byggnästaren'. Under de första åren deltog också Gunnar Myrdal och spelade vid sidan av Wallander en betydande roll, men han kom senare att resa mycket utomlands, så i de viktigaste delarna av utredningen var han över huvud taget inte med".

Utredningen lade ganska snabbt fram förslag till punktinsatser. De åtgärder, som nämnts ovan för barnfamiljer och pensionärer föreslogs av utredningen. Utredningens direktiv innefattade hela det bostadspolitiska området, men det dröjde ända in på 1940-talet innan förslag lades, som omfattade hela bostadsmarknaden. Utredningen koncentrerade först sitt arbete på det dåliga bostadsbeståndet i städerna. Landsbygden hade ju redan blivit relativt väl tillgodosedd genom de arbetsmarknadspolitiska insatserna.

De samhälleliga åtgärder, som främst bostadssociala utredningen föreslog, innebar en brytning med den tidigare förhärskande uppfattningen, som innebar att bostadsförsörjningen betraktades som en angelägenhet för den privata sektorn. Makarna Myrdals bok "Kris i befolkningsfrågan" (1934) utgjorde kanske också ett bidrag till ett ökat samhällsengagemang i bostadsfrågan.

### 3.1.5 Andra världskriget - hela bostadsmarknaden blir en samhällelig angelägenhet

Den situation, som uppstod på bostadsmarknaden som en följd av andra världskrigets utbrott, liknade i mångt och mycket situationen 1914. Bostadsbyggandet minskade kraftigt och kostnadsstegringarna var betydande. Till skillnad från första världskriget var emellertid myndigheterna ganska snabbt klara med åtgärder för att förhindra, att bostadsproduktionen bröt samman. Helt lyckades man inte utan mellan 1939 och 1940 minskade bostadsbyggandet med 45 000 lägenheter. En undersökning, som bostadssociala utredningen gjorde vid krigsutbrottet, visar att all planering för bostadsbyggandet låg nere. Det spekulativa system, som svarade för finansieringen av större delen av bostadsproduktionen, visade sig inte kunna fungera i den allmänt osäkra situation som rådde.

De åtgärder, som staten kom att vidtaga, hade föreslagits av 1940 års byggnadskostnadsutredning (SOU 1941:4), som tillsatts med anledning av det uppkomna läget på bostadsmarknaden.

Åtgärderna tog i första hand sikte på att snabbt få igång bostadsproduktionen igen. Ett nytt finansieringssystem med statlig högbelåning till låg ränta för nästan all bostadsproduktion, utarbetades av byggnadskostnadsutredningen. Detta var ett förslag, som skulle komma att få stor betydelse inte endast under kriget, utan för hela efterkrigstiden. I och med detta system kom staten att ta ett ekonomiskt ansvar för hela bostadsförsörjningen. Detta till skillnad från tidigare decennier, då man endast tog ansvar för vissa utsatta grupper.

De bostadspolitiska medel som tillskapades under första delen av 1940-talet var statliga bostadslån, räntegaranti, tillägglån och kostnads- och hyreskontroll. Åtgärderna innebar i korthet följande:

Statliga bostadslån Staten förband sig att låna ut pengar till den översta, mest riksfyllda, delen av byggnadskapitalet. Byggherrens egen insats kunde härigenom begränsas till 15 % av produktionskostnaden. Räntan för det statliga lånet var i huvudsak samma som för bottenlånet. Härigenom behövde den privata lånemarknaden inte utnyttjas, med dess avsevärt högre räntesats.

Räntegaranti Som en följd av det högre ränteläget under kriget steg bostadskostnaderna. Genom räntegarantin förband sig staten att betala den del av räntan, som översteg den garanterade.

Tilläggs lån Detta ränte- och amorteringsfria lån hade till syfte att täcka kostnadsökningarna för bostadsproduktionen.

Kostnads- och hyreskontroll För att hindra att fastighetsägarna utnyttjade bristen på bostäder till hyreshöjningar sattes som villkor för de statliga stödåtgärderna en kontroll av kostnaderna för produktionen och en kontroll av hyrorna i nyproduktionen.

Dessa åtgärder ledde snabbt till en ökad bostadsproduktion, som kom att konkurrera med investeringar inom andra verksamhetsområden.

Redan 1942 fann sig staten föranlåten att begränsa ökningen av bostadsproduktionen. Därför infördes detta år en sk byggnadsreglering, vilken innebar att statligt tillstånd krävdes för ingångsättande av byggen. Härigenom fick staten ett regleringsinstrument som skulle visa sig användbart inte endast under krigsåren utan även ganska lång tid därefter. Man kan säga att grunden härigenom lades för den statliga regleringen av byggandets omfattning. Under de kommande decennierna skulle, med enstaka undantag, ända fram till början av 1970-talet någon form av reglering av bostadsbyggandets omfattning göra sig gällande. Byggnadsregleringen kom dock senare att ersättas av en bostadsbyggnadsram beslutad av riksdagen. Efter 1972 har tillgången på låneramar varit så god, att den inte utgjort något hinder för bostadsbyggandet.

Till åtgärderna under krigsåren hör också den allmänna hyresreglering, som beslutades 1942. Detta var en åtgärd, som under lång tid kom att finnas kvar, och som under 1950- och 60-talen gav upphov till betydande politiska stridigheter.

### 3.1.6 Efterkrigstiden

#### 3.1.6.1 Bostadspolitikens inriktning slås fast

Bostadssociala utredningens huvudbetänkanden lades 1945 och 1947. De kom att innebära ganska betydande förändringar av bostadspolitik, kanske inte så mycket praktiskt sett, utan mera på det principiella planet. Flera av förslagen, t ex den statliga finansieringen, bostadsbidragen och satsningen på allmännyttiga företag som förvaltare av hyresfastigheter, hade redan tidigare prövats. Vad som däremot var nytt var det principiella ställningstagandet om samhällets kontinuerliga ansvar för bostadsförsörjningen. Detta ansvar skulle sträcka sig längre än till åtgärder i rena krissituationer. Erfarenheterna från tidigare decenniers problem låg till grund för

detta ställningstagande.

Bostadssociala utredningens förslag och de beslut statsmakterna fattade med anledning av dessa måste ses i sitt tidsmässiga sammanhang. Bostadssektorn var det första området där ett ökat statligt engagemang gjorde sig gällande. Utredningens arbete innebar en långsiktig plan för en hel sektor vad gällde såväl produktion som konsumtion. Mål och medel för bostadspolitiken antogs av riksdagen. Planen blev alltså föremål för politiska beslut. Detta var definitivt något nytt. Men även inom andra sektorer försiggick ett utredningsarbete, som skulle leda till ökat samhällsligt engagemang. Inom den fysiska planeringens område avkastade detta arbete 1947 års byggnadslag, som väsentligt stärkte samhällets inflytande över markanvändningen.

Till grund för hela denna verksamhet låg naturligtvis medvetna politiska strävanden. I arbetarrörelsens efterkrigsprogram hade mycket av detta skisserats. Krigsåren hade inneburet framväxten av en betydande organisation för statlig och kommunal kontroll av olika verksamheter. Denna organisation skulle visa sig användbar även under efterkrigstiden. Den politiska debatt dessa strävanden från socialdemokratiska partiet gav upphov till under 1940-talets senare del brukar betecknas som planhushållningsdebatten. Denna debatt finns utförligt skildrad på olika håll (se t ex Lewin 1967).

De förslag bostadssociala utredningen lade och som resulterade i proposition är grunden för dagens bostadspolitik vad gäller såväl mål som medel. Visserligen har sedan dess en lång rad utredningar sysslat med olika aspekter av bostadsfrågan, men i sina huvuddrag finns grunderna för bostadspolitiken, sådan den drogs upp i mitten av 1940-talet, alltjämt kvar.

Bostadssociala utredningen avgav två slutbetänkanden (SOU 1945:63 och SOU 1947:26). Det första betänkandet innehåller riktlinjerna för bostadspolitiken i stort och samhällets ekonomiska åtaganden för bostadsförsörjningen. Det andra betänkandet behandlar saneringsfrågan och de organisatoriska ramarna för bostadspolitiken. Med undantag för saneringsproblematiken kom förslagen i utredningen att föreläggas riksdagen under åren 1946-48.

Betänkandet, framför allt delen med riktlinjer för bostadspolitiken (SOU 1945:63), har under hela efterkrigstiden varit något av ett standardverk i bostadspolitiska frågor. Under de första efterkrigsåren fattade riksdagen en rad beslut i bostadspolitiska frågor med utgångspunkt från utredningens förslag. Besluten har angett riktningen för det bostadspolitiska

handlandet under hela efterkrigstiden. I den bostadspolitiska debatten och i utredningar rörande bostadspolitiken har man ständigt återkommit till bostadssociala utredningens förslag.

Socialministern Möller anförde i den första av de bostadspolitiska propositionerna över bostadssociala utredningens förslag bl a följande:

"Bostadssociala utredningen har uppställt följande allmänna mål för bostadspolitiken. Den akuta bostadsbristen bör avvecklas. Den allmänna bostadsstandarden bör höjas, dels vad beträffar utrymmet, dels vad beträffar utrustningen. I det avseendet har utredningen som allmän norm för den närmaste framtiden angivit högst två boende per boningsrum. Detta innebär att produktionen bör inriktas på två- och trerumslägenheter. ... Utredningen antager att det skisserade programmet bör kunna förverkligas under en tidsrymd av 15 år. Vad bostadskostnaderna beträffar uppställer utredningen kravet, att de för en rimlig familjebostad böra nedbringas till ett belopp motsvarande i runt tal 20 % av en genomsnittlig industriarbetarinkomst. ... Bevarande - och utbyggande - av den under krigsåren genomförda organisationen för offentlig finansiering av bostadsbyggandet är enligt utredningens mening den självklara grunden för den framtida bostadspolitiken. Denna uppfattning delar jag.

Samhället bör sålunda icke i framtiden utsätta sig för risken av att bostadsproduktionen - såsom skedde åren 1940 och 1941 - katastrofalt nedgår på grund av en plötsligt inträdande försämring av kreditvillkoren. Den drivfjäder till husspekulation, som den tidigare ovissa och irreguljära finansieringen av toppkapitalet i fastigheter utgjort, måste vidare elimineras." (prop 1946:279 sid 42 ff)

Ovanstående citat belyser grunderna i den statliga bostadspolitiken för efterkrigstiden. Den innebar alltså en statlig högbelåning till i stort allt bostadsbyggande, men också en klar kostnads- och standardmålsättning. Vidare hade utredningen beräknat behovet av bostäder för att komma tillrätta med bostadsbristen och trångboddheten.

Kommunernas ansvar fastslås Under hela 1900-talet hade kommunerna haft vissa uppgifter i bostadspolitiskt hänseende. Kompetensfördelningen mellan stat och kommun hade emellertid varit oklar, eller lagt, som kommunerna såg det, orimliga ekonomiska bördor på kommunerna. Utifrån erfarenheterna från senare delen av 1930-talet drog utredningen upp riktlinjerna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i bostadspolitiken.

Utredningen föreslog också vissa åtgärder för att förverkliga de bostadspolitiska målen. Beträffande kommunernas medverkan i allmänhet och fördelningen av ansvaret för åtgärder mellan stat och kommun anförde departementschefen följande:

"En stark aktivisering av kommunernas bostadspolitik är enligt vad utredningen flerstädes i betänkandet framhållit en förutsättning för programets genomförande. Jag är på denna punkt helt ense med utredningen. Det är med hänsyn härtill tillfredsställande att konstatera, att prak-

tiskt taget samtliga de kommuner, som yttrat sig över betänkandet, anslutit sig till utredningens principer i avseende å fördelningen mellan staten och kommunerna av ansvaret för bostadsförsörjningen - låt vara att vissa konkreta förslag från utredningens sida på vissa håll avvisats." (prop 1946:279 s 47)

Angående de åtgärdsförslag, som utredningen lämnat delade socialministern utredningens syn på att "de organisatoriska, planläggande och initiativtagande insatserna skola göras av kommunerna". (prop 1947:235 s 18). Något senare kom kommunernas skyldigheter härvidlag att regleras i en särskild lag.

Subventionsfrågan Samhällets bostadspolitik har alltid innehållit inslag av subventionering av boendet. De första åtgärderna med anknytning till fattigvården, var ju inte annat än att samhället lämnade ekonomiskt bidrag till de mest utsatta grupperna. Detta kunde lösas på flera sätt. Kontantbidrag till hyran, billiga lån till bostadsbyggandet, gratis tomtupplåtelse m m. Gemensamt för de olika lösningarna var att delar av boendekostnaden bestreds av det allmänna. Åtgärderna under 1930-talet hade flera inslag av subventioner, t ex bostäder för mindre bemedlade flerbarnsfamiljer och för pensionärer. Dessa åtgärder hade som regel inte varit partipolitiskt kontroversiella.

Enligt bostadssociala utredningens uppfattning var en diskussion av subventioner för bostadsändamål tämligen onödig, då principen ju accepterats i och med genomförandet av ovannämnda bostadspolitiska åtgärder under 1930-talet och under krigsåren. Socialministern Möller var av delvis annan uppfattning: (prop 1947:235 s 19)

"Frågan om bidrag för främjande av bostadsförsörjningen måste liksom frågan om andra bostadspolitiska åtgärder i första hand bedömas med utgångspunkt från målsättningen för det allmännas långsiktiga bostadspolitik. Det förhållandet att i det förflutna bidrag lämnats för bostadsändamål utgör sålunda i och för sig icke ett tillräckligt skäl för att subventioner skola utgå även i framtiden."

Enligt de diskussioner, som fördes i subventionsfrågan, kunde två principiella lösningar skönjas. Dels kunde den statliga långivningen till bostadsbyggandet subventioneras genom låga räntor, dels kunde bidrag betalas ut direkt till de boende. En statlig långivning behöver ju inte innebära någon subvention. Visserligen innebär statslån en tryggad kreditförsörjning, men villkoren kan vara desamma som för kreditmarknaden i övrigt.

Departementschefen avvisade lånesubventionen som princip men framhöll också att den utformning lånen fått under krigsåren, med tilläggs lån och viss räntefrihet, måste bibehållas så långt kostnadsläget för bostadsproduktion-

en var så högt som det var. Däremot ställde han sig positiv till sk familje-  
bostadsbidrag till vissa grupper på bostadsmarknaden.

Subventionssystemet kom alltså att få anknytning till lånesystemet. Då  
kostnadsläget tillät det skulle emellertid subventionerna avvecklas. Den  
fortsatta kostnadsutvecklingen skulle emellertid utvisa, att man härvidlag  
haft en alltför optimistisk inställning. När subventionsinslaget i stats-  
lånen började avvecklas mot slutet av 1950-talet skedde det till priset  
av höjda bostadskostnader, något som man inte räknat med år 1946. Familje-  
bostadsbidragen kom dock med lite olika utformning att bibehållas.

Bostadsproduktionens förutsättningar Ett par år före krigsslutet påbör-  
jades en utredning om bostadsproduktionens förutsättningar efter ett vapen-  
stillestånd. (SOU 1944:7) Utredningsman var sekreteraren i bostadssociala  
utredningen, byråchefen Alf Johansson. Mycket av vad bostadssociala utred-  
ningen föreslog baserades på analyser gjorda i denna utredning. Allmänt  
uppfattade man att situationen efter kriget skulle bli sådan att det största  
hotet mot bostadsprogrammets genomförande skulle komma från en omfattande  
depression. Det gällde alltså för samhället att vidtaga sådana åtgärder att  
bostadsproduktionen skulle kunna hållas uppe. Situationen blev den rakt  
motsatta.

Man var från såväl bostadssociala utredningens som från departementsledning-  
ens sida klar över att det spekulativa inslaget i bostadsförsörjningen  
skulle förhindras. Härvidlag hade man goda erfarenheter från de åtgärder  
som vidtagits under krigsåren. I fråga om efterkrigstidens markpolitik  
och hållningen från statsmakternas sida gentemot byggnadsämnesindustrin  
hade bostadssociala utredningen emellertid inga förslag. Från remissin-  
stanternas sida ansågs sådana förslag dock vara önskvärda.

Möjligen såg man i kommunernas medverkan en garanti för en billig bostads-  
produktion. Dessutom satsade man på allmännyttiga företag som förvaltare  
av bostäder. Det sistnämnda borde, enligt utredningen, kunna hindra spekulat-  
iva hyreshöjningar. Dessutom hade man ju inte några direkt negativa erfaren-  
heter från krigsåren härvidlag. Detta gav också bostadssociala utredningen  
klart uttryck för: (SOU 1945:63 s 529)

"Det finns fog för påståendet att de senaste årens kontroll av byggnads-  
kostnader, tomtpriser och hyror om icke helt så dock i huvudsak elimi-  
nerat de rena spekulationsvinsterna."

Det var alltså i förvaltningsledet av bostäderna, som utredningen såg möj-  
ligheterna att förhindra spekulatation. De allmännyttiga företagen skulle öka  
i betydelse och få en förmånligare belåning av sitt bostadsbestånd än pri-

vata bostadsföretag. Själva produktionen av bostäderna skulle emellertid, och detta framhöll utredningen upprepade gånger, liksom tidigare genomföras av privata företag. Efter hand kom såväl mark- som byggnadsmaterialfrågorna att bli föremål för omfattande utredningar.

### Bostadssociala utredningens förslag i sammandrag

Huvuddragen i bostadssociala utredningens förslag framgår av nedanstående uppställning:

#### MÅL

- A. Konsumtionsmål - Behovstillfredsställelse
  - 1. avveckla bostadsbristen
  - 2. öka utrymmesstandarden och avveckla trångboddheten
  - 3. förbättra utrustningsstandarden
- B. Bostadskostnad - Hyresnivå
  - 4. rimlig hyreskostnad

### Operationaliseringar

- A2 trångbodd 2 boende per rum förutom kök
- B4 högst 20 % av en industriarbetarinkomst för en nybyggd 2 rok.

#### MEDEL

- 1 produktionsmål 60 000 lgh/år till 1960
- 2 produktionsstöd genom:
  - a statliga toppkrediter och garantier för bottenlån
  - b kommunal planering av alla större bostadsmarknader
  - c förvaltning genom allmännyttiga företag
- 3 tillräcklig efterfrågan och rimliga hyror skapas genom:
  - a socialisering av risktagandet - låg garanterad ränta på statliga topplån och privata bottenlån
  - b kontroll av byggnadskostnader och teknisk rationalisering via villkor för statliga lån
  - c direkt riktade subventioner till eftersatta grupper
  - d (senare) generella subventioner för att hålla uppe efterfrågan på nya lägenheter

Viktiga principiella inslag i den kommunala planeringen:

Bostadssociala utredningen skiljde mellan

- (A) planering och förvaltning av bostäder
  - (B) byggande av bostäder
  - (A) skulle ske kommunalt genom kooperativa och kommunala företag
  - (B) skulle i huvudsak ske genom privata företag i konkurrens.
- Systemet förutsatte icke hyreskontroll.

### 3.1.6.2 Byggstopp och Korea-kris

År 1946 antog riksdagen den föreslagna planen för bostadsbyggandet fram till år 1960, vilken innebar en årlig bostadsproduktion med ca 60 000 lägenheter. Det skulle emellertid snabbt visa sig att regeringen inte kände sig

allt för bunden av riksdagens beslut. Med anledning av ett besvärande underskott i handelsbalansen skar regeringen med hjälp av byggnadsregleringen, som fortfarande gällde, ner bostadsbyggandet från planerat 60 000 lägenheter till 40 000 lägenheter. Detta var det sk byggstoppet och det skedde 1947. Det skulle sedan dröja ända in på 1950-talet innan bostadsproduktionen på nytt nådde den nivå som angetts i planen.

Koreakrigets utbrott 1950 innebar en kraftig stegring av byggnadskostnaderna. De förhoppningar man haft om att kunna avveckla tilläggslånen kom helt på skam. Istället blev det nödvändigt med utökade åtgärder. Bostadsbyggandet gick emellertid ner och detta bidrog till att skapa en besvärande bostadsbrist. Det blev också svårt att ansluta hyrorna i nyproducerade hus till den allmänt rådande hyresnivån.

### 3.1.6.3 1950- och 1960-talen. Bostadsbrist och räntehöjningar

Under 1950- och 1960-talen kom åtskilliga utredningar att tillsättas med uppdrag att utreda det statliga bostadsfinansieringssystemet.<sup>1</sup> Under dessa båda decennier hade man att brottas med betydande problem på bostadsmarknaden. Ett av dessa var den höga räntenivån. När räntebidragen en gång hade införts hade de inneburit en endast obetydlig subvention. I och med en högre räntenivå kom garantin att innebära allt större ekonomiska åtaganden för staten. Efter hand fick man justera upp den garanterade nivå med hyreshöjningar som följde.

Tilläggslånen, som man hoppats kunna avskaffa kort efter krigsslutet, fortsatte att växa i omfattning. Även här fick man efter hand göra vissa justeringar. Mot slutet av 1950-talet hade tilläggslånen i huvudsak avskaffats. Detta bidrog också till vissa hyreshöjningar.

Ett annat betydande problem gällde ökningar i byggkostnaderna, vilka trots tilläggslån i viss utsträckning, kom att driva upp boendekostnaderna i de nyproducerade bostäderna. En viss sk hyressplittring uppstod. På grund av hyresregleringen kunde hyrorna i det äldre bostadsbeståndet inte höjas i paritet med de i det nyproducerade beståndet. Hyressplittringen kom under 1960-talet att vara ett stort debättämne i bostadspolitiken.

Det skall tilläggas att förutom dessa problem på bostadsmarknaden hade man också att brottas med problemet med en omfattande brist på bostäder. Inflyttningen till de större tätorterna skapade ett efterfrågetryck. Även

<sup>1</sup>Se Ekbrant 1979 för en sammanställning av direktiv för utredningar med anknytning till bostadsfrågan.

sådana åtgärder som syftade till att hålla boendekostnaderna nere som t ex tilläggs lån och räntegarantier bidrog naturligtvis också till en ökad efterfrågan på framför allt större bostäder allt eftersom reallönerna ökade.

Det var emellertid endast beträffande boendekostnaderna som några förändringar inträffade i bostadspolitiken under denna tid. Inte i några utredningar behandlades förändringar i den övergripande bostadspolitiska målsättningen. Det är först i en proposition från år 1967 med anledning av betänkanden från två utredningar<sup>1</sup> som man finner någon markering beträffande bostadspolitikens inriktning. I propositionen upprepas den målsättning för bostadspolitiken som fastlades redan 1946. Inrikesminister Rune Johansson anförde: (prop 1967:100 s 172)

"Syftet med samhällets bostadspolitiska åtgärder är att främja en god bostadsförsörjning. Det allmännas engagemang i denna uppgift motiveras av bostadens grundläggande betydelse för familjelivet, individens hälsa och arbetsförmåga, vila och rekreation. Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader."

Den precisering man 1946 hade gjort beträffande utrymmesstandarden till högst två boende per rum, köket oräknat, var nu dags att göra ändring i. Rune Johansson hade följande syn på frågan: (prop 1967:100 s 173)

"Som allmänt riktmärke för planeringen av den framtida bostadsproduktionen bör gälla att lägenheterna får sådan storlek att det inte behövs bo fler än två personer per rum, kök och vardagsrum oräknade."

Den främsta nyheten i propositionen var förslaget om införandet av ett paritetslånesystem. Detta skulle innebära att subventionsinslaget i den statliga belåningen helt skulle försvinna. Paritetslånen - som avskaffades år 1974 - var ett ganska komplicerat system, som innebar en omfördelning över tiden av räntekostnaderna. I början av lånets löptid var räntan låg, och en skuld uppstod till staten. Efter hand höjdes räntan och man avsåg att nå en nivå, som innebar möjligheter att återbetala såväl lånet som den skuld som uppstått på grund av den låga räntesatsen i början. Låntagarna upplevde en betydande osäkerhet om hur stor skulden egentligen var. Systemet visade sig inte fungera särskilt väl.

I detta sammanhang skall också nämnas ett riksdagsbeslut av stor betydelse, som grundades på bl a ett betänkande av bostadsbyggnadsutredningen, men som fattades redan 1965. I statsverkspropositionen det året intogs ett produktionsmål som angavs till ca 1 milj nya lägenheter under loppet av 10 år (prop 1965:1 bil 13 s 7). Detta var det sk miljonprogrammet, som man hoppades skulle innebära att man gjorde sig kvitt den besvärliga bostadsbristen,

<sup>1</sup>Bostadsbyggnadsutredningen SOU 1965:32, Bostadspolitiska kommittén SOU 1966:44.

som funnits under hela efterkrigstiden. Man hade länge brottats med problemerna kring bostadsbristen och för regeringen måste den ha varit mycket besvärande. 1960-talet var det årtionde då partierna i riksdagen tävlade i att bjuda över varandra då riksdagen skulle fastställa den årliga låneramen till bostadsbyggandet.

Under 1960-talet utreddes också de kommunala markfrågorna (SOU 1964:42 och SOU 1966:64). Lånefonder för kommunala markförvärv inrättades för att främja ett ökat kommunalt markinnehav. Därigenom hoppades man att kommunerna skulle få ett större inflytande över också själva byggandet vad gällde tiden för igångsättandet och utformningen av bostäderna.

#### 3.1.6.4 1970-talet

I början av 1970-talet tillsattes två utredningar, Boendeutredningen och Bostadsfinansieringsutredningen, vilka efter hand kom att lägga fram gemensamma betänkanden. (SOU 1974:17-18, SOU 1974:32) Betänkandena behandlas i 1970-talets stora bostadspolitiska proposition från år 1974.

Trots att det inte hade gått mer än 7 år sedan det förra riksdagsbeslutet beträffande bostadspolitikens inriktning var det åter dags att göra vissa förändringar. I likhet med år 1967 skulle grunderna för politiken ligga kvar, men det var vissa problem, som krävde omedelbara åtgärder. Efter att ha berört utvecklingen under de senaste decennierna och pekat på vissa problem anförde bostadsminister<sup>1</sup> Ingvar Carlsson (prop 1974:150 s 341 ff):

"Också beträffande finansieringssystemet föreligger problem. Skulddökningarna på paritetslån och räntelån har blivit betydande och möjligheterna till återbetalning av lånen har minskat. Det beror väsentligen på att räntenivån är högre än som förutsattes vid systemets införande och att basannuitet och paritetstal av hyrespolitiska skäl inte har höjts på det sätt som hade behövts för systemets funktion. ...

Dessa problem bör enligt min mening inte undanskyma de mycket stora framsteg på bostadsförsörjningens område som har följt med den förda politiken."

I propositionen föreslogs att man på nytt införde ett finansieringssystem, som innebar en räntesubvention. Under de första åren av ett låns löptid skulle räntan hållas låg för att successivt stiga till marknadsnivå. Finansieringssystemet hade utformats för att fungera neutralt för flerfamiljshus och småhus. Genom variation i räntesubventionen hade man tagit hänsyn till den avdragsrätt en ägare till ett småhus normalt har. (prop 1974:150 s 347):

"Det kan inte vara statsmakternas sak att t ex söka styra människor

---

<sup>1</sup> År 1974 inrättades bostadsdepartementet.

till enfamiljs- eller flerfamiljshus."

Åtskilliga andra frågor rörande boendemiljö m m behandlades i propositionen. Det var ett uttryck för en något ändrad inriktning beträffande produktionen av bostäder. Bostadsministern anförde (prop 1974:150 s 345):

"Under mer än två decennier har ett av bostadspolitikens huvudmål varit att öka bostadstillgången räknat i antalet lägenheter. ... När bostadsmarknaden nu på flera håll i landet företer påtagliga tecken på att den kvantitativa bostadsbristen i stort sett avvecklats, är det naturligt att uppmärksamheten i ökad grad vänds mot de kvalitativa frågorna."

Något nytt mål för utrymmesstandarderna angavs inte i propositionen. Däremot efterlystes en mer blandad bebyggelse som skulle motverka segregation. Huvuddelen av de större lägenheterna byggdes nämligen i form av småhus.

Efter 1974 har riksdagen inte fattat något nytt övergripande bostadspolitiskt beslut. Däremot har debatten om olika boendeformer varit ganska omfattande och intensiv. Särskilt småhusboendets fördelar främst ur ekonomisk synpunkt, har behandlats. Genom betydande värdestegringar har småhusägarna också gjort kapitalvinster vid försäljning av husen. Senare delen av 1970-talet har kännetecknats av ett lågt bostadsbyggande. Framför allt har produktionen av lägenheter i flerfamiljshus varit av mycket liten omfattning. Även betydande kostnadsstegringar för driften av bostäder har skett under senare år. För att bemästra en del av problemen har riksdagen beslutat om underhållsslån, boendemiljöbidrag och lag om anvisningsrätt. Energisidan har ägnats betydande intresse och riksdagen har beslutat om olika former av stöd till energibesparande åtgärder. Även beskattningsreglerna vad gäller schablonintäkt, ränteavdrag och realisationsvinst har setts över.

### 3.2 Bostadsfrågan ur en planeringssynvinkel

"En god planering är av grundläggande betydelse för en rationellt genomförd bostadsproduktion och för ett optimalt utnyttjande av tillgängliga resurser. Förberedelserna för och utformningen av individuella bostadsprojekt har sin grund i den kommunala planeringen. Denna måste i sin tur vara förankrad i en hela samhället omfattande planering." (SOU 1968:30 s 11)

I och med att bostadsförsörjningen blev en samhällets angelägenhet väcktes också frågan om hur olika insatser skulle kunna bidra till att förverkliga det mål som ställts upp för bostadsförsörjningen. Vilka insatser krävdes för att höja lägenheternas standard och minska trångboddheten? Det allt övergripande medlet var naturligtvis bostadsbyggande. Samhället skulle vidtaga sådana åtgärder att ett tillräckligt bostadsbyggande med rätt lägen-

hetsstorlek och utrustningsstandard kom till stånd. Den kanske viktigaste frågan gällde finansieringen av byggandet. Genom statliga insatser ville man få bort de spekulativa inslagen i finansieringen och därigenom göra byggandet mindre konjunkturkänsligt. Förutom själva finansieringen var naturligtvis tillgången på lämplig mark avgörande. Vidare måste samhället kunna ställa krav på viss byggnadsteknisk utformning och inredningsstandard. En annan viktig fråga gällde var bostadsbyggandet skulle ske.

För att kunna få ett inflytande över dessa frågor tillskapades olika instrument, som stat och kommun skulle kunna utnyttja sig av. Användningen av dessa instrument blev en fråga om planering och om samhällets makt över det enskilda i dessa hänsenden. Genom att på ett lämpligt sätt använda sig av till buds stående instrument skulle det bostadspolitiska målet kunna förverkligas. Planering blev alltså en fråga om att samordna samhällets insatser för bostadsförsörjningen.

Genom att eftersträva en planmässighet i användningen av de bostadspolitiska instrumenten skulle man, förutom att uppnå vissa mål beträffande byggandets omfattning, också hålla produktionskostnaderna nere, få en lämplig lokalisering av byggandet och erhålla bra boendemiljöer. Denna syn på planeringen ger uttryck för en klart rationell planeringssyn. Ett mål formuleras, instrument ställs till förfogande och utnyttjas på ett planmässigt sätt, vilket leder till att målet förverkligas.

Fram till 1940-talet hade planering nästan uteslutande varit en fråga om sk fysisk planering. Stadsplanelagen och byggnadsstadgan från år 1931 hade t ex gett kommunerna vissa möjligheter till planläggning av områden, som kunde komma ifråga för tätbebyggelse (dvs bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov). Rätten att exploatera mark var emellertid fri enligt denna lagstiftning. Det vill säga samhället hade ingen kontroll över var tätbebyggelse kunde uppstå. Detta ledde i flera fall till fördyrade anläggningar av skolor, vägar, ledningar för vatten och avlopp etc. (se bostadsbyggnadsutredningen, SOU 1965:32 s 269). Diskussionen om samhällets möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen rörde till stora delar hur den fysiska planeringen skulle utformas och vilket inflytande samhället skulle ha över utvecklingen. 1942 års stadsplaneutredning bedrev sitt arbete vid samma tidpunkt som bostadssociala utredningen arbetade med sitt slutbetänkande. I båda utredningarna kan man se exempel på hur man vid denna tid betydligt försökte utvidga samhällets inflytande över samhällsutvecklingen.

1947 års byggnadslag, som blev ett resultat av stadsplaneutredningens arbete, innehåller bestämmelser om kommunernas inflytande över planutformningen, dvs det sk kommunala planmonopolet. Efter hand kom ytterligare lagstiftning om expropriation, förköp mm att öka samhällets möjligheter till inflytande över markanvändningen.

### 3.2.1 Ekonomisk planering

Sedan lång tid tillbaka har såväl stat som kommun upprättat årsbudget. Denna verksamhet kan givetvis ses som en form av planering. Syftet var dock främst att få ett grepp om offentliga organs inkomster och utgifter. De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen var emellertid en ny typ av planering som senare fick åtskilliga efterföljare. Ekonomisk planering används här som sammanfattande begrepp för denna typ av planering. På central nivå fanns redan under 1940-talet en del verksamheter, som kanske kan betecknas som ekonomisk planering. Åtgärder för att minska arbetslösheten och plan för bostadsförsörjningen får tjäna som exempel.

Efter hand kom den kommunala ekonomiska planeringen att växa i omfattning. Ofta skedde detta genom att kommunerna av staten blev ålagda att genomföra sådan planering. Idag har vi t ex kommunal barnomsorgsplanering, bostadsförsörjningsplanering, skolplanering och trafikplanering. Även om de första försöken med kommunala bostadsförsörjningsprogram inte slog särskilt väl ut var de dock den första kontakt kommunerna fick med en egen ekonomisk planering. När verksamheten med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen<sup>1</sup> började 1963 var det fortfarande endast inom bostadssektorn som kommunerna bedrev någon ekonomisk planering.

I en bilaga till bostadssociala utredningens slutbetänkande (SOU 1945:63) ger arkitekten Uno Åhrén en bild av vad ett planmässigt samhällsbyggande skulle innebära. Bilagan bör ses mot bakgrund av vad vi ovan redovisat om dåtidens planlagstiftning. Åhrén ger följande syn på samhällsplaneringens roll: (SOU 1945:63 s 610)

"Om vi skall kunna åstadkomma socialt, tekniskt och ekonomiskt högvärdiga samhällen måste den alltjämt väsentligen passiva, restriktiva planeringsmetod vi använder ersättas med en målmedvetet aktiv och konstruktiv planering."

<sup>1</sup>Fram till år 1963 användes beteckningen bostadsförsörjningsprogram. Detta år ändrades beteckningen till kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP). År 1980 återgick man till beteckningen kommunala bostadsförsörjningsprogram.

Den nya ekonomiska planeringen skulle alltså få en väsentligt offensivare roll. Istället för att främst rättsligt reglera bebyggelseutformningen skulle samhället genom sin planering försöka styra utvecklingen. Den fysiska planeringen skulle bli en del i en större samhällelig planering. Eller som Åhrén uttrycker det: (SOU 1945:63 s 611)

"Planeringsbegreppet vidgas. Utom den 'fysiska planeringen' behövs en ekonomisk planering som kan bli ett verktyg för rationell disposition av marken, för rationell tidsplanering av utbyggandet av olika områden, för förbättring av näringslivets och befolkningens struktur. Dessa bägge slag av planering måste samordnas och - vilket är det viktigaste av allt - baseras på en klar social målsättning."

Detta synsätt delades huvudsakligen av utredningens övriga ledamöter. Även i de propositioner, som lades med anledning av utredningens betänkanden kan man spåra liknande tankegångar. (Intervju med professor Per Holm 1979. Holm var från maj 1944 biträdande sekreterare i bostadssociala utredningen.)

1950-talet kännetecknas av en ringa omfattning av den ekonomiska planeringen i kommunerna. Den planering, som bedrevs var huvudsakligen fysisk planering inom ramen för byggnadslagstiftningen. I form av generalplaner drogs riktlinjerna för bebyggelseutvecklingen upp. Bostadsförsörjningsprogram förekom som tidigare redovisats i endast begränsad omfattning.

Under 1960-talet började planeringsverksamhet växa fram inom flera sektorer av samhället. År 1963 påbörjades verksamheten med kommunala bostadsbyggnadsprogram. Inom ramen för en aktiv lokaliseringspolitik kom en försöksverksamhet med länsplanering att bedrivas. I viss omfattning kom kommunerna att medverka i denna sistnämnda verksamhet (se Beckman 1977 och Magnusson 1980). Under 1960-talet påbörjades också den fysiska riksplaneringen. I denna kom kommunerna att ta en betydligt aktivare del än i länsplaneringen. En stor del av planeringsverksamheten kom att äga rum genom kommunernas försorg. (se Magnusson 1980 och Magnusson/Norrving 1977)

De planeringsverksamheter, som påbörjats under 1960-talet fortsatte under 1970-talet. Den fysiska riksplaneringen program- och planeringsskede genomfördes i kommunerna liksom nya omgångar av länsplaneringen. Verksamheten med kommunala bostadsbyggnadsprogram fortsatte på i stort samma sätt som under 1960-talet. Dessutom tillkom planering inom en rad olika sektorer såsom trafik, skola och barnomsorg.

I stort samma tankar om planeringen, som kom till uttryck under 1940-talet i utredningar och propositioner, har gällt för verksamheten under senare decennier. Man har betonat behovet av samordning mellan de olika planeringarna, förbättrat underlagsmaterialet och försökt öka medborgarnas in-

flytande över verksamheten. Variationerna i den allmänna konjunkturen har tid efter annan skapat problem för planeringen. Under senare år har man kunnat märka en diskussion om planeringens förändrade villkor. En stor del av planeringen kom igång eller intensifierades under högkonjunkturen på 1960-talet. Diskussionen har gällt om de ändrade förhållandena under 1970-talet med energikriser etc inte borde leda till planering i andra former än de som tillämpades under det föregående decenniet.

### 3.2.2 Bostadsbyggnadsplan och ramfördelning

Den under andra världskriget införda byggnadsregleringen syftade dels till en kvantitativ begränsning av de byggnads- och anläggningsarbeten som skulle få påbörjas under ett år, dels till en jämn sysselsättning över året.

Byggnadsregleringen kom formellt att bibehållas till 1963 då den ersattes av en i huvudsak frivillig samverkan mellan parterna inom byggnadssektorn. Sedan slutet av 1950-talet hade emellertid byggnadsregleringen inneburit endast en säsongsmässig utjämning av igångsättningen.

Under kriget infördes också ett system med sk ortskvoter. De större kommunerna tilldelades varje år i egenskap av kvotkommuner ett antal lägenheter. I övriga kommuner var byggandet fritt. Detta ledde till en koncentration av det fria byggandet till kommuner som gränsade till kvotkommuner. För att motverka detta utökades antalet kvotkommuner efter hand.

Jämsides med byggnadsregleringen, som innebar en rent fysisk reglering av bostadsbyggandet genom beslut i regeringen, förekom en finansiell begränsning av bostadsbyggandet. Denna sistnämnda utgjordes av de anslag som lämnades till bostadsverket för statliga lån till bostäder. År 1951 övergick man till att besluta en ram för statlig långivning. Efter hand kom denna ram att få allt större betydelse för regleringen av bostadsbyggandet. I olika etapper slopades nämligen byggnadsregleringen och riksdagen förelades en bostadsbyggnadsplan i statsbudgeten. Denna bostadsbyggnadsplan omfattade såväl det statligt belånade bostadsbyggandet som det bostadsbyggandet som skedde utan stöd av statliga lån. Eftersom nästan hela efterkrigstiden kännetecknats av stor brist på bostäder var naturligtvis det årliga riksdagsbeslutet om bostadsbyggnadsplanen politiskt viktigt.

Olika lösningar vad gällde utformningen av bostadsbyggnadsplanen prövades. Det problemet rörde var naturligtvis omfattningen av bostadsbyggandet. Ur

strikt bostadspolitisk synvinkel var problemet ganska lätt. Det gällde att producera största möjliga mängd bostäder för att kunna förverkliga det bostadspolitiska målet. Situationen komplicerades emellertid av det faktum att bostadsbyggandet visade sig mycket bra att använda som konjunkturregulator, något som visat sig redan under kriget. Byggstoppet år 1947 innebar just en begränsning av bostadsbyggandet till förmån för framförallt exportindustrins behov av investeringar och arbetskraft. Hela efterkrigstiden kännetecknas också av en diskussion om bostadsbyggandets omfattning. Nästan varje år kan man i budgetpropositionen läsa föredragande statsrådets bedömningar i dessa avseenden. Från bostadsförsörjningssynpunkt var det önskvärt med en hög och över tiden jämn produktion av bostäder. Från konjunktur synpunkt var det önskvärt att någorlunda snabbt kunna ändra omfattningen av bostadsbyggandet. För att lösa dessa problem arbetade man med sk minimiprogram för bostadsbyggnadsplanen. Dessa omfattade det antal lägenheter som under alla förhållanden skulle kunna påbörjas. Underförstått var att en utvidgning av planen skulle kunna ske om konjunkturen medgav det. Sådana utvidgningar skedde regelmässigt, antingen i form av tilläggsstater eller genom bemyndiganden från riksdagen till regeringen. Krav resstes vid olika tillfällen från främst bostadsstyrelsens sida på att ramarna för bostadsbyggandet skulle anges på några års sikt. Önskan att kunna anpassa bostadsbyggandets omfattning till konjunkturläget innebar naturligtvis svårigheter för detta. I bostadsbyggnadsplanen togs det in en ram för de två efterföljande åren. Det stora problemet var emellertid planens karaktär av minimiprogram. Så gott som samtliga kommuner önskade bygga mer än vad de fick. I och med att kommunerna inte kunde vara säkra på hur stor tilldelning av lägenheter de skulle komma att få slutgiltigt, var det svårt att planera bostadsbyggandet på några års sikt i kommunerna.

År 1969 övergick man till en bostadsbyggnadsplan på fem års sikt, där de expanderande kommunerna kunde erhålla en lägenhetstilldelning för flera år i taget. Erfarenheterna var emellertid inte särskilt goda. (prop 1973:1 bil 13 s 254 ff) Syftet med en ramtilldelning för en längre period än ett år var bl a att möjliggöra längre serier i bostadsproduktionen. År 1973 återgick man till en treårshorisont i bostadsbyggnadsplanen.

Av betydelse i sammanhanget är också vissa bostadspolitiska beslut där statsmakterna uttalat sig om bostadsbyggandets omfattning på längre sikt. Genom dessa beslut kunde man få en uppfattning om omfattningen av bostadsbyggandet under en avsevärt längre tid än som angavs i den årliga bostadsbyggnadsplanen. Flera offentliga utredningar ägnade vid olika tidpunkter

betydande uppmärksamhet åt det framtida bostadsbehovet. Den första långsiktiga plan för bostadsbyggandet tillkom 1946 och byggde på Bostadssociala utredningens betänkande. Planen som omfattade tiden fram till år 1960 förutsatte ett årligt bostadsbyggande om ca 60 000 lägenheter. Vid ingången av 1960-talet var emellertid bostadsbristen fortfarande av stor omfattning. År 1965 uttalade sig riksdagen för en plan för bostadsbyggandet som skulle omfatta produktion av en miljon lägenheter under en tioårsperiod fram till år 1975. Detta var det sk miljon-programmet.

Programmets förverkligande förutsatte en årlig bostadsproduktion omfattande ca 100 000 lägenheter. Trots planen fortsatte riksdagen att besluta årliga bostadsbyggnadsplaner enligt modellen med minimiprogram. Ramen utvidgades dock varje år så att vid utgången av år 1974 hade ca en miljon lägenheter producerats sedan beslutet togs. Den kvantitativa bostadsbristen var härmed i stort undanröjd. På vissa orter hade man till och med ett (ofta besvärande) överskott på tomma lägenheter i flerfamiljshus.

I en bostadspolitisk proposition år 1974 kunde bostadsministern, Ingvar Carlsson uttala följande om bostadsbyggandet: (prop 1974:150 s 363, se även s 345)

"... anser jag - med all reservation för svårigheterna att göra en säker bedömning - att det erforderliga resursutrymmet för bostadsbyggandet de kommande åren bör kunna uppskattas till 70 000 - 80 000 lägenheter per år."

Bostadsministern framhöll också att saneringen av det äldre bostadsbeståndet måste få en större omfattning. För att förbättra möjligheterna till detta skulle man integrera anslagen för lån till nybyggnad och ombyggnad av bostäder. Man ansåg det emellertid önskvärt att hålla kvar vid huvud dragen i ramfördelningen.

I och med att man på vissa håll i början av 1970-talet börjat få problem med outhyrda lägenheter inträdde en kraftig nedgång i antalet nyproducerade lägenheter. Då bostadsbyggnadsplanen inte skars ner i samma omfattning kom för första gången under efterkrigstiden låneramarna för bostadsbyggandet att inte längre vara någon restriktion. Denna situation inträffade år 1972. (intervju med byråchef Magnus Elisson, bostadsstyrelsen 1980) Detta förhållande har sedan fortsatt att gälla under återstoden av 1970-talet. Under senare år har det förekommit en diskussion om den, som de flesta debattörer anser, för låga omfattningen av bostadsbyggandet.

### 3.2.2.1 Fördelningen av låneramar på kommunerna

Sedan riksdagen beslutat om en bostadsbyggnadsplan för det närmaste året och beviljat anslag för den statliga belåningen av byggandet (sk låneramar) kvarstår problemet att fördela dessa ramar på kommunerna. I tider som kännetecknas av brist på låneramar (dvs man önskar bygga mer än ramen medger) är fördelningen naturligtvis en känslig fråga. (se Norman 1972) Tillgången på bostäder är ofta avgörande för en kommuns möjligheter att klara en expansion inom t ex näringslivet. Ökade krav på utrymme och standard samt en inomkommunal flyttning medför dock behov av nyproduktion även i kommuner som inte expanderar.

Under den närmaste tiden efter krigsslutet skedde fördelningen av bostadsbyggandet dels genom byggnadsregleringen dels genom bostadsverkets beslut om statlig belåning. När byggnadsregleringen praktiskt upphört att gälla, vilket skedde mot slutet av 1950-talet, blev det fördelningen av låneramar, som ensam kom att ha någon betydelse. Den av riksdagen beslutade ramen överlämnades av regeringen till bostadsstyrelsen att efter samråd med arbetsmarknadsstyrelsen fördelas på län och samarbetsorgan i storstadsområdena. Fram till 1971 var det sedan länsbostadsnämnderna som efter samråd med vissa statliga regionala organ fördelade låneramarna på de kommuner, som låg utanför storstadsområdena.

I och med länsförvaltningsreformen 1971 överfördes ramfördelningen från länsbostadsnämnden till länsstyrelsen. Fördelningen handläggs dock fortfarande inom länsbostadsnämnden. Syftet med denna förändring var att länsstyrelsen skulle få möjlighet att sätta in ramfördelningen i ett regionalpolitiskt perspektiv. (se Hagström 1978) I kapitel 10 kommer en utförligare redogörelse att lämnas om fördelningen av låneramar på kommunerna.

I en proposition år 1978 föreslog bostadsministern, Birgit Friggebo, att den centrala fördelningen av låneramarna skulle överföras från bostadsstyrelsen till regeringen. Detta bl a mot bakgrund av att ansvaret för samordningen av de regionalpolitiska insatserna åvilar regeringen. (prop 1977/78: 93 s 205). Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen. Förslag till fördelning skulle upprättas av bostadsstyrelsen. Hittills har regeringen följt bostadsstyrelsens förslag. (intervju med Magnus Elisson, bostadsstyrelsen 1980)

Denna förändring genomföres alltså i en situation då ramfördelningen inte har någon betydelse för bostadsbyggandet. Statliga lån är som regel avgörande för möjligheterna att producera framför allt flerfamiljshus, men den

låga produktionsnivån gör att styrningsmöjligheterna är små.

### 3.2.3 Kommunal bostadsbyggnadsplanering

Under 1930-talet hade grunden lagts till uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. Denna innebar i korthet att de planerade och initiativtagande åtgärderna för bostadsförsörjningen skulle skötas av primärkommunerna, medan staten svarade för de ekonomiska insatserna och tog den risk som var förenad med detta. Endast i begränsad omfattning skulle kommunerna ha något ansvar i sistnämnda hänseende.

Med utgångspunkt från ovannämnda princip för uppgiftsfördelningen lade bostadssociala utredningen i sitt slutbetänkande fram förslag till en kommunal långtidsplanering av bostadsbyggandet. Tidigare hade en motion (AK 1934:492) om kommunal bostadsbyggnadsplanering blivit avslagen vid riksdagsbehandlingen, men nu föreslog utredningen en lagfäst skyldighet.

"Förutsättningarna för den kommande bostadsmarknadsutvecklingen i stadssamhällena äro sådana, att den kommunala verksamheten på området måste givas karaktären av i god tid planmässigt förberedda och samordnade åtgärder. Med hänsyn härtill har det synts utredningen finnas fog för att den generella föreskriften om kommuns skyldighet att sörja för bostadsförhållandenas förbättring beträffande större stadssamhällen - förslagsvis de med mer än 10 000 invånare samt sådana mindre, som med hänsyn till sin snabba utveckling ur bostadsförsörjningssynpunkt prövas böra tillhöra denna grupp - kompletteras med en föreskrift, att sådan kommun är skyldig att uppgöra och inom viss tid till centralt organ ingiva plan för åtgärder med avseende på bostadsförsörjningen. ... Det kan knappast råda något tvivel om att uppgörandet av dylika planer, om vilka närmare anvisningar torde få utfärdas av Kungl Maj:t, skulle vara ägnade att ge större stadga och konsekvens åt de kommunala åtgärderna för bostadsförsörjningen; de skulle även kunna visa sig vara av stort värde för den statliga bostadspolitikens i fortsättningen genom att ge vägledning för bedömandet av behovet av modifikationer i det statliga stödsystemet och därmed också möjliggöra en smidig anpassning av bostadspolitikens metoder till förändringar i dess allmänna förutsättningar." (SOU 1945:63 s 524 ff)

Utredningen kunde basera sitt förslag på erfarenheter från byggnadslånebyråns verksamhet i samarbete med en del kommuner. För att klarlägga bostadsbyggnadsbehovet i dessa kommuner hade man gjort prognoser över behovstillväxten och en rad andra förutsättningar för bostadsbyggandet. Denna verksamhet hade tillkommit inom ramen för byggnadsregleringen men man ansåg att den väl "kunde förändras från att tjäna en genom materialläget nödvändig restriktiv reglering till att tjäna en planmässig stabiliserings- och standardhöjningspolitik. En detaljplanering av en dylik politik kan inte ombesörjas centralt utan endast lokalt, men inom den allmänna ram som den statliga låne- och subventionspolitiken ger." (SOU 1945:63 s 519)

I en proposition till riksdagen ställde sig departementschefen Gustav Möller bakom utredningens förslag och riksdagen antog även en plan för ett bostadsbyggande, som skulle avveckla bostadsbristen och trångboddheten.

I andra delen av sitt slutbetänkande (SOU 1947:26) utvecklade utredningen resonemanget kring den kommunala planeringen. Detta skedde i samband med att den bostadspolitiska organisationen redovisades. Den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen föreslogs innehålla en mängd olika utredningar av förhållanden, som påverkar bostadsförsörjningen. Sett ur dagens perspektiv är kanske inte omfattningen särskilt stor. Med tanke på att dåtidens kommuner, med få undantag, överhuvudtaget aldrig sysslat med någon planering utöver en begränsad fysisk sådan, ter sig emellertid omfattningen av den föreslagna planeringen ambitiös. (se SOU 1947:26 s 450)

Bostadsförsörjningsplaneringen var det första inslaget av icke-fysisk planering. Bostadssociala utredningen framhöll också vikten av en samordning av fysisk och ekonomisk planering. I den fysiska planeringen skulle kommunerna dra upp huvudlinjerna för bebyggelsens utveckling och i bostadsförsörjningsplaneringen skulle ekonomiska, befolkningsmässiga och andra förutsättningar klarläggas. I utredningen lade man en stor vikt vid tillgången på statistik, utredningar m m som underlag för planeringen. En av bostadssociala utredningens första åtgärder efter tillsättandet var att skaffa sig en bild av bostadsförhållandena. Man saknade helt enkelt kunskap om hur bostadsbestånd och byggande såg ut. I ljuset av den kritik som idag ofta riktas mot ett alltför omfattande uppgiftsinsamlande ter sig detta kanske något märkligt. Det är alltså inte mer än drygt 40 år sedan vi inte visste hur många bostäder som byggdes i landet. När uppgifterna presenterades började en debatt om de miserabla bostadsförhållandena. Med utgångspunkt från uppgifterna om bostadsförhållandena kunde också en rad åtgärder vidtagas. Detta förhållande kan kanske delvis förklara den stora vikt utredningen fäste vid inventeringar och annat uppgiftsinsamlande. Man berörde dock inte nämnvärt svårigheterna med förverkligandet av planeringen.

De kommunala bostadsförsörjningsprogrammen kom i praktiken inte att spela någon större roll. Det var endast ett fåtal kommuner, som upprättade sådana planer, och i endast tre kommuner antog fullmäktige planerna. (SOU 1965:32 s 286) De främsta orsakerna till detta är att söka i förhållandet på bostadsmarknaden och kommunernas personella resurser. Bostadsförsörjningsprogrammen skapades för att öka möjligheterna att genomföra det bo-

stadspolitiska program, som 1946 och 1947 års riksdagar uttalat sig för. Den första delen av programmet avsåg ett bostadsbyggande, som undanröjde den akuta bostadsbristen. Att genomföra det bedömde man inte vara förenat med några svårigheter.

Bostadsbristen kom emellertid inte att försvinna. Högkonjunkturen fortsatte och det blev i stället av samhällsekonomiska skäl motiverat att skära ned bostadsbyggandet. Under det följande decenniet var också bostadsmarknaden utsatt för en rad störningar genom inflation m m. I stället för att kommunerna genom sin planering skulle hålla bostadsbyggandet uppe blev det staten, som genom minskade ekonomiska ramar till bostadsbyggandet kom att hålla byggandet nere. I en sådan situation ansåg kommunerna det inte vara särskilt angeläget att ägna sig åt någon långsiktigare planering av bostadsbyggandet. Statsmakternas ramtilldelning avsåg endast ett par år i taget. Inte förrän mot slutet av 1960-talet kunde riksdagen ange några flerårsramar för bostadsbyggandet.

Ett utslag av bostadsförsörjningsplanernas ringa betydelse kan man konstatera då man studerar utredningar och propositioner i bostadsfrågan. I flera sådana talas det om behovet av planering och samordning av insatserna för bostadsförsörjningen men man tog inte upp den lagfästa skyldighet, som större kommuner hade att upprätta bostadsförsörjningsplaner. Det är först som en följd av en proposition i riksdagen 1957 (prop 1957:100), som man på nytt tar tag i frågan om en kommunal flerårsplanering av bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen och arbetsmarknadsstyrelsen fick i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med en flerårsplanering av bostadsbyggandet. Kommuner och länsbostadsnämnder tillställdes en enkät. Verksamheten ledde dock inte till något resultat. (se VPM Bostadsstyrelsen 1961 s 3)

I bostadsbyggnadsutredningens betänkande (SCU 1965:32), behandlas bostadsplaneringen ingående. Utredningen redovisar några olika försöksverksamheter med bostadsbyggnadsplanering, bl a med planeringskommittéer på länsnivå och kommunala bostadsbyggnadsprogram. I utredningens slutbetänkande ges också en ingående redovisning av den planering som sker inom ramen för byggnadslagstiftningen.

Försöksverksamheten med planeringskommittéer bedrevs med början år 1961 i tre län, Malmöhus, Värmland och Västerbotten. Några konkreta resultat av verksamheten finns inte. Dels bedrevs den under en kort tid, dels rubbades verksamhetens förutsättningar av att bostadsbyggandet släpptes fritt under hösten 1962 och dels kom huvudintresset snabbt att inriktas mot verksam-

heten med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. Kommittéernas verksamhet får kanske ses som ett första försök till samhällsplanering på regional nivå. Detta kom senare att få en fastare form genom tillkomsten av planeringsråden. (se Beckman 1977, Hagström 1978, Magnusson 1980)

I en promemoria redovisas de hittills vunna erfarenheterna beträffande planeringen av bostadsbyggandet. Bostadsstyrelsen tar upp fyra delar av planeringen. Dessa är bostadsförsörjningsplanerna enligt lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1947:523, med senare ändringar), den fysiska planeringen enligt byggnadslagen och byggnadsstadgan, fördelningen av låneramar på län och kommuner, och försöksverksamheten med planeringskommittéer på länsnivå. Styrelsen anförde:

"de krav på en flerårsplanering av bostadsbyggandet - som idag ställs från olika håll, antyder att det föreligger brister i planeringen. ... Att planeringsfrågorna hittills blivit i viss mån eftersatta torde i första hand bero på att en i förhållande till aktuell efterfrågan otillräcklig bostadsproduktion gjorts, att en flerårsplanering i syfte att tillgodose efterfrågan framstått såsom mer eller mindre meningslös eller i varje fall utan större praktisk betydelse.

Vissa av de ... samhällseliga åtgärderna för en flerårsplanering av bostadsbyggandet har knappast utfallit på det sätt initiativtagarna förutsett." (VPM s 3)

Bostadsstyrelsen framhåller vidare att det finns åtskilliga exempel på hur bristande planering förorsakat ökade kostnader för bostadsbyggandet och att man fått dåliga lösningar av boendemiljön. Även bristande kännedom om utvecklingen av bostadsbehovet hade bidragit till problemen. Den bristande samordningen av bostadsbyggandet med andra investeringar hade berott "inte bara på bristande förståelse för behovet av samordning utan också på att metoderna för bedömning av efterfrågans förändringar varit väl summariska." (VPM s 4)

Den föreslagna planeringen, som betecknades kommunala bostadsbyggnadsprogram, skulle byggas upp kring en omsorgsfull inventering av faktorer, som påverkar bostadsbehovet. Vidare skulle kommunerna göra en inventering av förutsättningarna för ett bostadsbyggande, som skulle tillgodose behovet. I ett senare avsnitt kommer vi mer ingående att presentera den planeringsverksamhet, som bedrivs inom ramen för de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

### 3.2.3.1 Syftet med bostadsbyggnadsplaneringen

Planeringen hade två övergripande syften. Dels att vara ett kommunalt planeringsinstrument, dels att ge information till berörda statliga myn-

digheter. Det sistnämnda för att dessa skulle kunna få en bild av situationen ute i kommunerna och kunna anpassa sina åtgärder därefter. Att lagfästa kommunernas skyldighet att planera var ett sätt att försäkra sig om deras medverkan i bostadsförsörjningen. Osäkerheten om viljan till kommunal medverkan grundades på uppfattningen att bostadsbyggandet efter kriget på grund av depression skulle gå ner. Någon depression blev det som bekant inte. Bristen på bostäder gjorde kommunerna synnerligen intresserade av bostadsbyggande. Det var dock främst de kvantitativa aspekterna som stod i förgrunden. Först en bit in på 1970-talet kunde man konstatera att den kvantitativa bostadsbristen i stort var undanröjd. Under större delen av efterkrigstiden har alltså den kommunala planeringen, i den mån den förekommit, skett under en besvärande bostadsbrist och med statsmakternas ramtilldelning som en begränsande faktor.

De syften med den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen man i olika sammanhang uttalat sig för kan sammanfattas i följande punkter:

- 1 Lägre produktionskostnader
- 2 Samordning med annan verksamhet för bra boendemiljöer
- 3 Information till statsmakterna om bostadsbyggnadsbehovet
- 4 En över tiden jämn produktionsnivå
- 5 En tillräckligt hög produktionsnivå

Samtliga fem syften kräver några kommentarer. De tre förstnämnda kan tänkas uppnås oberoende av situationen på bostadsmarknaden. Lägre produktionskostnader skulle bli följderna av ett effektivare utnyttjande av resurser och en bättre kännedom om tidsåtgången för olika verksamheter. Man skulle slippa nödlösningar på grund av tidsbrist etc. På samma grunder kan man säga att samordning med andra verksamheter, som syftar till att ge bra boendeservice, kan fungera relativt oberoende av omfattningen på bostadsbyggandet.

Informationen till statsmakterna om den lokala boendesituationen borde naturligtvis också fungera oberoende av omfattningen av bostadsbyggandet. Flera av ovanstående antaganden visar sig emellertid inte hålla om man betraktar den faktiska utvecklingen under efterkrigstiden. Det som tycks ha orsakat de största problemen och lett till att planeringsverksamheten inte fått den omfattning man räknat med är bristen på låneramar och en vid vissa tider ganska ryckig tilldelning. Sammantaget har detta förmodligen lett till att flera kommuner funnit det meningslöst att planera för ett bostadsbyggande, som ändå endast till vissa delar kunnat realiseras. Sådan skildras situationen fram till 1963 i ett par utredningar. I och med införandet av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen uppstod en planering i de kommuner som ålagts sådan. Ganska snart uppfattade man emellertid på central och re-

gional nivå i flera fall planeringen så att kommunerna strävade efter att visa ett så stort bostadsbyggnadsbehov som möjligt. Detta som ett argument för kommunen att erhålla ökad ramtilldelning. (se Granström 1969) Även då statsmakterna av bl a konjunkturskäl ökade på den årliga låneramen, kom dessa besked vid olika tidpunkter och medgav inte någon större tid till planering, varför även härigenom en del av syftet med planeringen gick förlorat.

Vad gäller syftena att få en jämn och hög produktionsnivå visade det sig fram till 1972 vara nästan enbart ramtilldelningen som reglerade produktionsnivån och därmed också stabiliteten i produktionens omfattning över tiden. (intervju med Magnus Elison 1980)

Vi kommer i kapitel 6-8 ingående att redogöra för hur de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen fungerat under perioden 1968-77.

### 3.3 Bostadspolitikens organisation och medel

Huvudregeln om statens och kommunernas gemensamma ansvar för bostadsförsörjningen utkristalliserade sig redan i samband med de statliga åtgärderna under 1930-talet. I detta avsnitt skall vi ge en översiktlig bild av dels framväxten av den bostadspolitiska organisationen, dels dagens bostadspolitiska organisation och de bostadspolitiska medel som för närvarande finns. I sammanhanget gör vi också vissa kopplingar till andra offentliga organ, som hör nära samman med denna organisation.

#### 3.3.1 Framväxten av dagens bostadspolitiska organisation

Huvuddragen i den nuvarande organisationsutformningen drogs upp av bostadssociala utredningen (SOU 1947:26) och av en särskild organisationskommitté<sup>1</sup>. Därefter har organisationsutformningen utretts vid flera olika tillfällen, men dagens organisation är i sina huvuddrag densamma som år 1948.

Före år 1948 var det två centrala ämbetsverk, som skötte statens stöd till bostadsförsörjningen, nämligen statens byggnadslånebyrå och egnahemsstyrelsen. Byggnadslånebyrån hade tillkommit 1933, men hade fram till andra världskriget en mycket begränsad verksamhet. Genom att samhället under krigsåren kraftigt kom att öka lån- och bidragsgivningen till bostadsbygget, kom byggnadslånebyråns verksamhet att expandera kraftigt. Byggnads-

<sup>1</sup> Sakkunniga angående bostadspolitikens organisation. Förslaget redovisas i "betänkande om den allmänna bostadspolitikens organisation", stencil 22/1 1948. Huvuddragen i betänkandet finns också redovisade i prop 1948: 218).

lånebyrån hade ingen regional eller lokal organisation. Det var istället kommunala organ, som förmedlade ansökningar om lån och bidrag. Huvuddelen av statens stöd till bostadsförsörjningen handlades av byggnadslånebyrån.

Egnahemsstyrelsen svarade för statens låne- och bidragsverksamhet för egnahemsändamål. Egnahemsstyrelsen, som sorterade under jordbruksdepartementet, hade sin regionala organisation i egnahemsnämnderna, som fanns i varje län. På kommunal nivå fungerade egnahemsnämnderna som förmedlare av låne- och bidragsansökningar. Den verksamhet, som bedrevs av egnahemsstyrelsen, skedde alltså utan någon inblandning av kommunala organ.

I och med att samhällets stöd till bostadsförsörjningen skulle bli en permanent verksamhet av stor omfattning såg man också ett behov av en genomgripande reform av organisationen. Riksdagen hade år 1947 anslutit sig till principerna i bostadssociala utredningens förslag (prop 1947:235) och 1948 fattade riksdagen beslut om organisationen i detalj (prop 1948:218).

Vid diskussionen om organisationsutformningen och uppgiftsfördelningen på olika nivåer utgick de sakkunniga (sakkunniga angående bostadspolitikens organisation, se ovan) från följande grupper av uppgifter:

- 1 planering av bostadsförsörjningen
- 2 beviljande av lån och bidrag
- 3 förvaltning av utestående lån

Verksamheten, som den utformades 1948, var starkt centraliserad. Visserligen hade såväl utredning som föredragande departementschef uttalat sig för en decentralisering av uppgiftsfördelningen, men då man i inledningsskedet saknade kompetent personal på de regionala och kommunala organen, var en sådan fördelning inte möjlig. Detta gällde främst låne- och bidragsverksamheten. Planeringsfrågorna överläts huvudsakligen på kommunala organ. Departementschefen anförde följande angående decentraliseringsfrågan:

(prop 1948:218 s 51)

"Det förslag till fördelning av arbetsuppgifterna under de närmaste åren mellan centralorganet och länsorganet avviker i väsentliga hänseenden från den av organisationssakkunniga intagna ståndpunkten i decentraliseringsfrågan. Härmed har jag emellertid inte tagit ställning till de olika organens arbetsuppgifter på längre sikt. Den jämförelsevis begränsade decentralisering av lån- och bidragsgivningen, som jag kommer att förorda, utgör ett uttryck för min uppfattning att under en övergångstid rubbningarna i den nuvarande organisationen böra i görlig mån begränsas och att decentraliseringen bör ske med viss försiktighet under beaktande av de erfarenheter som successivt vinnas."

Även vad gällde frågan om att överlämna uppgifter till det kommunala organet var man restriktiv. Departementschefen var visserligen av den uppfattningen att större kommuner hade de erforderliga resurserna.

Då flertalet kommuner helt saknade förutsättningar för t ex byggnadsteknisk granskning av låneansökningar valde man emellertid att tillsvidare låta kommunerna fungera som enbart förmedlingsorgan för låne- och bidragsansökningar. I samband med kommunsammanläggningarna ökade emellertid de administrativa resurserna väsentligt i flertalet kommuner. Detta ledde så småningom till ökade uppgifter för kommunerna i låne- och bidragsfrågor. Även länsbostadsnämnderna kom efterhand att få ökade resurser. Nedan skall vi ange de viktigaste åtgärderna för att decentralisera verksamheten.

Från början hade länsbostadsnämnderna beslutanderätt i endast begränsade delar av den statliga låne- och bidragsverksamheten. År 1953 ökades beslutsbefogenheterna till att omfatta hela låne- och bidragsgivningen för egna-hem. Vidare utflyttades huvuddelen av låneförvaltningen till länsbostadsnämnderna. Städer och köpingar fick 1955 beslutanderätt i frågor om familjebostadsbidrag och bränslebidrag. År 1957 fördes huvuddelen av beslut-en om statliga lån för flerfamiljshus ut till länsbostadsnämnderna. Detta år fick också samtliga kommuner befogenheter att fatta beslut om familje-bostadsbidrag. De större kommunerna ansågs 1960 vara mogna att ta över den bostads- och byggnadstekniska granskningen i samband med långivningen.

Organisationsutredningar Den bostadspolitiska organisationen har utretts vid några olika tillfällen under efterkrigstiden. Ingen av utredningarna har emellertid lett till några större förändringar. Organisationen är i dag i stort sett densamma som bildades 1948. Vad gäller uppgiftsfördelning-en mellan de olika nivåerna har emellertid som visats ovan en betydande decentralisering ägt rum. Såväl länsbostadsnämnder som kommuner har fått väsentligt ökade uppgifter. För kommunernas del har det främst varit kommunsammanläggningarna med dess ökning av de administrativa resurserna som skapat möjlighet för ökade uppgifter.

Länsbostadsnämnden är statligt regionalt sektorsorgan under bostadsstyrelsen. Andra statliga sektorsorgan på regional nivå arbetar med frågor som mer eller mindre hänger samman med planeringen av bostadsförsörjningen, t ex länsarbetsnämnden med sysselsättningsfrågor och planenheten inom länsstyrelsen med planverksamheten (före 1971 års länsförvaltningsreform fristående länsarkitektkontor). Även regionalekonomiska enheten inom länsstyrelsen har under senare år, främst i samband med länsplaneringen, fått uppgifter med anknytning till bostadsförsörjningen.

Med dessa utgångspunkter har man vid några olika tillfällen undersökt möj-

ligheterna att inordna länsbostadsnämnderna i länsstyrelserna. Motivering-  
en till detta har främst varit samordningsbehov inom ovannämnda sektorer.  
I dessa sammanhang har man också föreslagit att länsbostadsnämndernas låne-  
förvaltande verksamhet skall överföras till riksbanken.

Redan 1948 års länsstyrelseutredning föreslog i sitt betänkande år 1950  
att länsbostadsnämnden skulle inordnas i länsstyrelsen. (SOU 1950:28 s 211)  
Förslaget föranledde emellertid ingen åtgärd.

I bostadspolitiska organisationskommitténs betänkande från år 1961 disku-  
terades också länsbostadsnämndernas ställning men utredningen stannade för  
att behålla nämnderna som fristående länsorgan. (SOU 1961:32 s 42)  
Länsförvaltningsutredningens arbete, som redovisades i ett betänkande från  
år 1967 (SOU 1967: 20) resulterade i en partiell reform av länsstyrel-  
serna. Dessas ansvar för den övergripande regionala planeringen slogs fast  
och som en följd av detta överfördes besluten om ramfördelningen från läns-  
bostadsnämnderna till länsstyrelserna. Även länsberedningens betänkande  
från år 1974 behandlade samordningsfrågorna inom planeringen på regional  
nivå (SOU 1974:84) dock utan att detta ledde till några åtgärder.

Den utredning som kan sägas ha gått längst i förslag till ändrad organisa-  
tion är byggadministrationsutredningen, som framlade sitt betänkande år  
1976 (SOU 1976:26). Utredningen föreslog en sammanslagning av bostadsstyr-  
elsen och statens planverk. Bostadsstyrelsens ställning som centralt äm-  
betsverk hade redan tidigare utretts och sammanslagning med andra ämbets-  
verk hade förordats. Någon ändring hade emellertid inte kommit till stånd.  
Byggadministrationsutredningen föreslog vidare en inordning av länsbostads-  
nämnderna i länsstyrelserna, en överföring av länsbostadsnämndernas låne-  
förvaltning till riksbanken och en kommunalisering av lånebesluten. Det  
sistnämnda förslaget rörande lånebesluten var långtgående och innebar att  
kommunerna fick beslutanderätten i huvuddelen av alla statliga lån till  
bostadsbyggandet. Vad gällde fördelningen av låneramar föreslog utredning-  
en att dessa centralt skulle fördelas av regeringen.

Flera av utredningens organisatoriska förslag mötte motstånd vid remiss-  
behandlingen. Den proposition som bostadsministern Birgit Friggebo, lade  
med anledning av bl a utredningens förslag innebar inte heller någon ändrad  
organisation. Däremot genomfördes en del av utredningens övriga förslag.  
I propositionen föreslogs också, med anledning av boendeutredningens för-  
slag (SOU 1975:51-52) en förändring av de kommunala bostadsbyggnadsprogram-  
men till bostadsförsörjningsprogram. (prop 1977/78:93 s 177 ff) Riksdagen  
följde i allt väsentligt propositionen.

### 3.3.2 Dagens bostadspolitiska organisation

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för den statliga bostadspolitiken. Under bostadsstyrelsen sorterar länsbostadsnämnderna, en i varje län utom Gotlands län där länsstyrelsen fullgör länsbostadsnämndens uppgifter. På lokal nivå har primärkommunerna ålagts vissa uppgifter som förmedlingsorgan för låne- och bidragsansökningar. Nedanstående sammanställning ger en översiktlig bild av vad de olika nivåerna i den bostadspolitiska organisationen sysslar med.

#### Uppgiftsfördelningen inom den bostadspolitiska organisationen<sup>1</sup>

##### Riksdagen

Riksdagen fastlägger de allmänna riktlinjerna för samhällets bostadspolitiska åtgärder. Den fattar beslut om de lagar, som skall reglera verksamheten och ställer medel till förfogande för att genomföra åtgärderna. Riksdagen beslutar varje år om en bostadsbyggnadsplan, som är statsmakternas uttryck för hur mycket av samhällets totala resurser, som varje år kan få disponeras av bostadssektorn. I detta sammanhang fastställs också ramar för den statliga långivningen för bostadsändamål.

##### Regeringen

På regeringen ankommer att fördela nybyggnadsramarna på länen. Vidare är regeringen beslutande i vissa låne- och bidragsfrågor, som rör t ex kulturhistoriskt värdefulla byggnader, hyresförlustlån och undantag från huvudregler om räntefrihet m.m. Regeringen är sista besvärinstans i de flesta ärenden om lån och bidrag.

##### Bostadsstyrelsen

Bostadsstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för den statliga bostadspolitiken. Styrelsen ansvarar för låne- och bidragsverksamheten, följer utvecklingen på bostadsmarknaden och har informationsverksamhet till kommuner, byggintressenter och andra berörda organ. Bostadsstyrelsen upprättar förslag till regeringens beslut om fördelning av nybyggnadsramen (tidigare fördelades ramen av bostadsstyrelsen), och fördelar övriga ramar för lån och bidrag till ombyggnad, förbättringslån och energibesparande åtgärder. Regeringen har gett bostadsstyrelsen i uppdrag att utfärda tillämpningsföreskrifter till låne- och bidragsförfattningarna.

##### Länsbostadsnämnderna

Länsbostadsnämnderna är regionala organ för den statliga bostadspolitiken. De beslutar, med undantag för bostadsbidragen, i samtliga låne- och bidragsärenden där beslutanderätten inte tillkommer bostadsstyrelsen eller regeringen. Vidare medverkar länsbostadsnämnderna vid fördelningen av bostadslåneramar på kommuner och storstadsområden och är besvärinstans rörande kommunernas beslut om bostadsbidrag.

##### Kommunerna

Kommunernas uppgifter inom bostadspolitiken har angivits i en särskild lag, lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. I denna

<sup>1</sup>Följande framställning är i sin helhet hämtad ur: Kort redogörelse för svensk bostadspolitik, 1980.

lag ges kommunerna möjlighet att göra ekonomiska insatser för att främja bostadsförsörjningen inom kommunen. De skall till de statliga bostadsmyndigheterna förmedla ansökningar om lån och bidrag och yttra sig över dessa ansökningar. I vissa fall skall kommunerna också åta sig borgensansvar för statliga lån. Vidare beslutar kommunerna om bostadsbidrag. Det kommunala organ, som tilldelas dessa uppgifter, kallas förmedlingsorgan och utgöres av kommunstyrelsen eller annat kommunalt organ (t ex fastighetsnämnd), som kommunen ålägger att handha denna verksamhet.

Kommunerna är vidare ålagda att varje år upprätta och redovisa bostadsförsörjningsprogram för de närmaste fem åren. I programmen skall anges omfattningen och inriktningen av både nybyggnad och modernisering av bostäder och sådana lokaler, som tillgodoser servicebehov i bostadsområden.

Kommunen är också skyldig att informera om bostadsbyggandet och bostadsförsörjningen inom kommunen och skall vid behov anordna avgiftsfri bostadsförmedling. Förutom ovan nämnda organ har ytterligare några offentliga organ en verksamhet med anknytning till bostadspolitiken. Den verksamhet som åsyftas är främst inom planväsendets och arbetsmarknadspolitikens område. Anknytningen är endast i begränsad omfattning formellt reglerad, men är viktig att känna till.

#### Planväsendet

Statens planverk är central förvaltningsmyndighet för planväsendet. På regional nivå finns i länsstyrelserna planenheter med uppgifter inom planväsendet. Länsstyrelserna lyder formellt direkt under regeringen, men för t ex planenheten, har statens planverk ett sektorsansvar. Det är främst i samband med fastställelseprövning av fysiska planer som planenheten kommer i beröring med bostadsförsörjningen.

#### Regionalpolitiken

Bostadsförsörjningen är naturligtvis en viktig fråga för regionalpolitiken. Framför allt under tider med otillräcklig låneram är ramfördelningen en fråga av betydelse för regionalpolitiken. Detta kan man också se i dokumenten från länsplaneringsomgångarna 1967 och 1970. (se Beckman 1977) Det är länsstyrelserna som fått det övergripande ansvaret för den regionalpolitiska planeringen. Inom länsstyrelsen är det främst regional-ekonomiska enheten som handlägger frågor inom länsplaneringen. Bedömningen av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen och fördelningen av låneramarna på kommuner blir därför viktiga för denna enhet. Likaså är enhetens arbete med befolkningsramar, sysselsättningsprognoser och liknande av betydelse för de bostadspolitiska organen. (se Magnusson 1980)

#### Arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadsstyrelsen med de regionala länsarbetsnämnderna och de lokala arbetsförmedlingarna ansvarar för arbetsmarknadspolitiken. Bostadsproduktionen har betydande beröringspunkter med sysselsättningsfrågor och det är i detta sammanhang som organisationerna kommer i kontakt med varandra.

### 3.3.3 De bostadspolitiska medlen

Statens ansvar för bostadsförsörjningen kommer till uttryck i de ekonomiska insatserna för bostadsfinansiering och bidrag till boendet (bostadsbidrag). Dessutom har statsmakterna valt att lagstiftningsvägen reglera olika förhållanden inom bostadsförsörjningen. Till vissa delar ger denna lagstift-

ning kommunerna legala medel, som innebär möjligheter att föra en aktiv bostadspolitik. I vilken utsträckning medlen utnyttjas är däremot beroende av kommunala beslut.

Vi kan inledningsvis fastslå att såväl den bostadspolitiska organisationen som den planeringsverksamhet denna är ålagd att genomföra är bostadspolitiska medel, som emellertid skiljer sig avsevärt från övriga. Att tillskapa en bostadspolitisk organisation och ge denna i uppdrag att planera bostadsförsörjningen utan att samhället har några som helst möjligheter att förverkliga planeringen är ganska meningslöst. Verksamheten skulle visserligen kunna få prognoskaraktär och därigenom fylla ett visst syfte. Det rimliga är emellertid att samhället också tillskapar vissa instrument som gör det möjligt att förverkliga planeringen. Så har också varit fallet. Vi kommer i det följande att göra en redovisning av dessa. De bostadspolitiska medlen redovisas i tre grupper som avser

- 1 markfrågan
- 2 finansieringsfrågan
- 3 stöd till bostadskonsumenter

Det skall redan här sägas att flera av medlen kan föras till mer än en av grupperna ovan.

#### 3.3.3.1 Markfrågan

Utifrån det triviala konstaterandet, att bostäder måste placeras någonstans, kommer man över till den inte alls triviala frågan om vem som skall bestämma placeringen. Det finns här en rad, många gånger motstridiga, intressen.

Redan på 1940-talet fastslogs principen, att samhället skall ha det avgörande inflytandet på markanvändningen, oberoende av vem som äger marken. 1947 års byggnadslag ger kommunerna ett monopol på planeringen. Endast kommunen kan antaga en fysisk plan, som sedan efter fastställelse får rättsverkan.<sup>1</sup>

En väsentlig begränsning med den fysiska planeringen enligt byggnadslagsstiftningen är att det saknas instrument för genomförandet. En fastställd detaljplan som föreskriver en markanvändning för t ex bostadsbyggande,

---

<sup>1</sup> Staten har dock vissa möjligheter att tvinga fram planläggning. Något som utnyttjats vid endast något enstaka tillfälle, se Byggnadslagen § 10a. En översikt över dessa problem finns i Ljungman/Stjernquist 1968.

innebär inget annat än att markägaren har rätt att utnyttja marken för detta ändamål i enlighet med planen. Huruvida bostäder kommer att uppföras på marken i fråga avgörs primärt av markägaren.

För att ge kommunerna möjligheter att genomföra intentionerna bakom en fysisk planering har statsmakterna ställt vissa instrument till förfogande. Den kanske främsta möjligheten en kommun har att förverkliga tankarna bakom en detaljplan är att vara ägare till marken. Kommunen behöver givetvis inte själv svara för byggnationen utan kan överlämna detta till vilken byggherre som helst, men ändå ställa långt gående villkor för markanvändningen. Detta sker vanligtvis genom att man upprättar sk exploateringsavtal (se Kommunal markpolitik s 48 ff).

I olika sammanhang har statsmakterna uttalat sig för behovet av en aktiv kommunal markpolitik. I detta syfte har vissa lånemöjligheter inrättats för kommunerna för just markförvärv (markförvärvslån, tomträttslån och bestämmelser i kommunallagen om upptagande av lån).

Enbart ekonomiska möjligheter till förvärv av mark ger inte en kommun någon särställning gentemot andra markintressenter. För att möjliggöra för kommunerna att verkligen kunna förvärva den mark de anser sig behöva har statsmakterna ställt vissa tvångsmedel till kommunernas förfogande. Det är främst expropriations- och förköpslagstiftningen som ger kommunerna sådana möjligheter. Förköp innebär att en kommun träder in i en annan (tilltänkt) köparens ställe och köper marken till det pris som avtalats mellan säljaren och den ursprunglige köparen. Genom förköpslagen (SFS 1974:815) kan en kommun inte tvinga fram en försäljning. Detta är däremot möjligt enligt expropriationslagen (SFS 1972:719) där även den exproprierades möjligheter att bestämma priset begränsats.

Ytterligare ett markpolitiskt medel är det sk markvillkoret. Till skillnad från ovannämnda markpolitiska medel är detta emellertid tvingande för kommunerna och berör endast mark som skall bebyggas med bostäder som avses bli statligt belånade. En förutsättning för bostadslån är nämligen att lånesökanden fått tillgång till marken genom kommunen. Detta för att förhindra byggföretag med egen mark att sätta priskonkurrensen i byggandet ur spel.<sup>1</sup>

Ovannämnda markpolitiska medel är med undantag av markvillkoret dispositiva.

---

<sup>1</sup>Se bostadsfinansieringsförordningen SFS 1974:946 och Johansson/Karlberg s 84.

I vilken omfattning de skall användas avgör kommunen. Då dessa medel inte tillkommit i partipolitisk enighet i riksdagen är det möjligt att man kan finna variationer i användningen, vilka beror på det politiska majoritetsförhållandet i kommunen.

### 3.3.3.2 Finansieringsfrågan

Den statliga bostadslångivningen har fyra huvudsyften, nämligen att:  
(se Johansson/Karlberg s 83)

- 1 ställa kapital i högt riskläge till förfogande för det bostadsbyggande som samhället har bedömt vara möjligt eller önskvärt
- 2 hålla kapitalkostnaderna nere genom förmånligare ränte- och subventionsvillkor
- 3 garantera en hög kvalitet i bostadsbyggandet
- 4 hålla kostnaderna i byggandet nere genom olika lånevillkor

Huvuddelen av bestämmelser, som reglerar långivningen finns i bostadsfinansieringsförordningen (SFS 1974:946). Då bostadsbyggandet med statliga lån omfattar huvuddelen av allt bostadsbyggande (85-90 %) har samhället härigenom goda styrningsmöjligheter. Dessutom gäller numera gemensamma kvalitetsbestämmelser för allt bostadsbyggande (svensk byggnorm).

Samhället har ställt upp olika villkor för statlig belåning. Ett av dessa, markvillkoret, har behandlats ovan. Ett annat är anbudsvillkoret. Detta syftar till att hålla bygghärspriserna nere genom en ökad konkurrens i bostadsbyggandet. Statliga lån utgör i princip endast 0,1 % av den lånesökande har antagit det förmånligaste anbudet för byggnadsarbetena.

Lånereglerna är ganska komplicerade och har varit föremål för omfattande förändringar från tid till annan. Bostadslånets storlek bestäms på grundval av ett sk låneunderlag som fastställs i varje låneärende. Det statliga lånet utgör en andel av låneunderlaget och varierar beroende på kategori av låntagare. Man har härigenom velat få en skälig avvägning mellan olika kategorier av låntagare. Man har utgått från förutsättningen att det sk bottenlånet täcker 70 % av låneunderlaget. Allmännyttiga bostadsföretag erhåller sedan statligt lån för resterande 30 %. Kooperativa byggherrar erhåller 29 % i statligt lån, småhus som skall bebos av låntagaren belånas statligt till 25 % av låneunderlaget medan övriga byggherrar erhåller 22 %.

Låneunderlaget beräknas enligt en schablonmetod. Denna kan medföra att de faktiska produktionskostnaderna såväl överstiger som understiger låneunderlaget. I den mån produktionskostnaderna inte täcks av låneunderlaget uppstår sk överkostnader. Dessa får då täckas genom byggherrens egen upplåning,

som ofta sker till hög ränta och kort amorteringstid, och leder till kraftigt ökade kapitalkostnader. Detta problem har under senare år drabbat framför allt flerfamiljshusbyggandet. Samma har gällt även för småhusen. Då dessa emellertid oftast upplåtes med äganderätt har den egna kontantinsatsen kunnat ökas och ränta för denna har varit avdragsgill vid beskattningen. Någon egen kontantinsats är däremot inte möjlig när det gäller bostäder som upplåtes med hyresrätt.

År 1974 infördes ett system med räntesubventioner för bottenlån och statligt bostadslån. Subventionerna avvägdes mot inkomstbeskattningens effekter, och har följande fyra syften: (Johansson/Karlberg s 98)

- 1 begränsa kapitalkostnaderna i nyproduktionen
- 2 utjämna kapitalkostnader mellan hus som har byggts vid olika tidpunkter
- 3 frigöra subventionerade hus från effekterna av ränteändringar på kapitalmarknaden
- 4 utjämna inkomstbeskattningens effekter för olika upplåtelseformer

Den statligt garanterade räntan ökar efter hand för att då huset har uppnått en viss ålder inte längre utgöra någon subvention.

### 3.3.3.3 Stöd till bostadskonsumenter

Åtskilliga åtgärder inom markpolitiken och den statliga bostadsfinansieringen syftar till att hålla nere kostnaderna i bostadsproduktionen. En effekt av detta skall vara att även boendekostnaderna hålls nere. Vad gäller bostäder som innehåses med äganderätt och bostadsrätt får åtgärderna omdelbara effekter. Något annorlunda förhåller det sig med bostäder upplåtna med hyresrätt. I princip har hyresvärden möjligheter att ta ut högsta möjliga hyra, oberoende av kostnaderna. För att de kostnadssänkande åtgärderna skall få effekter på hyressättningen har man sökt olika lösningar. Under första delen av efterkrigstiden behölls den under kriget inrättade hyresregleringen. Efter hand avvecklades den. Hyresregleringen ersattes med ett system för bruksvärdeshyror, där de allmännyttiga bostadsföretagen, som arbetade efter självkostnadsprincipen, blev hyresledande. En likvärdig bostad i ett privat hyreshus skall ha ungefär samma hyra som en i det allmännyttiga bostadsbeståndet.

Hyresgästerna har dessutom möjlighet att via hyresgästorganisation (eller annan sammanslutning av hyresgäster) genom förhandlingar med hyresvärd påverka hyran och lägenhetens standard. Under senare år har staten lämnat sk underhållslån för att hålla nere hyrorna.

De kostnadsnedpressande åtgärderna gäller oberoende av den boendes ekonomiska situation. För att möjliggöra för ekonomiskt svaga grupper att efterfråga en tillräckligt rymlig bostad lämnar samhället direkt ekonomiskt stöd, sk bostadsbidrag.

För nyproduktionen av bostäder gäller vissa bestämmelser om minimistandard, utrymme etc. För att garantera hyresgästerna ett underhåll av bostäder som vidmakthåller standarden och även innebär upprustning av omoderna bostäder har samhället tillskapat vissa tvångsmedel. De viktigaste härvidlag är bostadsförvaltningslagen (SFS 1977:792), bostadssaneringslagen (SFS 1973:531) och lagen om förvärv av hyresfastighet m m (SFS 1975:1132). Dessa lagar ger samhället möjligheter att ingripa mot försumliga hyresvärdar och hindra att fastigheter överlåtes till sådana. Man kan därför säga att denna lagstiftning utgör ett stöd för de boende. Av stor betydelse är också det besittningsskydd som hyreslagen ger. (SFS 1974:1083)

### 3.3.4 Kommunala bostadsbyggnadsprogram

Enligt lagen om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande (SFS 1947:523 med senare ändringar), vanligtvis kallad bostadsförsörjningslagen, är kommunerna bl a skyldiga att fortlöpande upprätta sk bostadsförsörjningsprogram. Begreppet bostadsförsörjningsprogram är nytt i sammanhanget. Fram till 1979 användes beteckningen kommunala bostadsbyggnadsprogram. För att markera kommunernas ansvar inte enbart för själva bostadsbyggandet utan även för boendemiljön m m, beslutade riskdagen 1978 om en utvidgning av programverksamheten och ändrade som en konsekvens härav beteckningen till bostadsförsörjningsprogram.

Nu är naturligtvis kommunal bostadsbyggnadsplanering inte nödvändigtvis begränsad till upprättandet av kommunala bostadsbyggnadsprogram. I en del kommuner kan bostadsbyggandet ha så stor omfattning, att man har en mer omfattande planering än vad anvisningarna till programmen förutsätter. För det stora flertalet kommuner är emellertid den verksamhet som bedrivs enligt anvisningarna för kommunala bostadsbyggnadsprogram den enda förekommande bostadsbyggnadsplaneringen. (se RRV 1979)

Den redovisning av kommunal bostadsbyggnadsplanering, som görs i detta avsnitt koncentreras till verksamheten med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen (KBP). Utifrån anvisningar o dyl för verksamheten beskrivs uppbyggnaden av programmen. I avhandlingen kommer sedan en redovisning av hur programmen har använts i kommunerna under en tioårsperiod.

Bostadsstyrelsen utfärdar årligen anvisningar för kommunernas programarbete. Fram till år 1967 bedrevs programarbetet som en försöksverksamhet. År 1967 permanentades verksamheten bl a genom en ändring av bostadsförsörjningslagen från år 1947. Fram till år 1974 var en del kommuner undantagna från skyldigheten att upprätta KBP. De kommuner som var ålagda att upprätta KBP svarade dock för drygt 90 % av allt bostadsbyggande. I och med att kommunreformen var genomförd år 1974 blev samtliga kommuner skyldiga att upprätta KBP.

Under den tid då kommunerna i avvaktan på sammanläggning ingick i sk kommunblock upprättades åtminstone för varje kommunblock ett KBP. Kommunblocken var också grunden för fördelningen av låneramar. De sk sammanläggningsdelegerade i kommunblocken svarade sedan för den kommunvisa fördelningen (se Jönsson 1971). Endast om dessa inte kunde enas, skedde fördelningen genom länsmyndigheternas försorg.

Under den tioårsperiod vi studerar har anvisningarna i något väsentligt hänseende ändrats endast en gång. Detta skedde inför programomgången år 1976. Efter en viss kritik mot framför allt krav på detaljerad redovisning av det planerade byggandet, ändrades utformningen av redovisningsblanketterna och rekommenderade arbetsmetoder. Det övergripande syftet med programmen har dock enligt bostadsstyrelsens anvisningar varit det samma under hela den tid programverksamheten pågått. Detta anges på följande sätt: (Bostadsstyrelsen, Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80 del 1 s 5)

"Bostadsbyggnadsprogrammet - KBP - skall vara ett kommunalt planeringsinstrument och utgöra kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen. Det upprättas för att det behövliga bostadsbyggandet skall kunna förberedas och genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Programmet är sålunda till en del produktionsplanering. "... Syftet är också att programmen skall vara ett av instrumenten i den regionala planeringen samt ge statliga organ och andra upplysningar om kommunernas planering för bostadsbyggandet."

Enligt bostadsstyrelsen skulle de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen ha tre uppgifter:

- 1 vara kommunalt planeringsinstrument för bostadsförsörjningen
- 2 vara ett av flera instrument i den regionalpolitiska planeringen
- 3 informera statliga organ och andra om kommunernas planer för bostadsförsörjningen

KBP skall vidare: (Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80 s 5)

"upprättas i växelverkan med kommunernas planering i övrigt så att samstämmighet uppnås. De målsättningar beträffande bostadsförsörjningen och de åtgärdsplaner som redovisas i KBP ger vägledning för den övriga kommunala planeringen både när det gäller översiktliga planer och de-

taljplaner liksom ekonomisk planering. ... Programmet kan ... ses som en konkretisering av den översiktliga fysiska planeringens i tiden närmaste etapp."

I anvisningarna hänvisas också till den planeringsmodell för kommunerna som utarbetas av svenska kommunförbundet och som framhållet betydelsen av gemensamma planeringsförutsättningar för den kommunala planeringen. Även betydelsen av en aktiv kommunal markpolitik framhålles. Kommunerna uppmanas att upprätta markpolitiska handlingsprogram.

Enligt anvisningarna sägs arbetsuppgifterna bestå av:

- 1 prognoser och specialutredningar
- 2 överväganden, samråd och beslut
- 3 tidsplanering, samordning och åtgärder
- 4 kontroll av planeringsläget och hur målsättningarna uppfylls

I anslutning till detta framhåller man att:

"de kommunalpolitiska ställningstagandena är av avgörande betydelse för programmets utformning, även om tekniska utredningar och redovisningar utgör en betydande del av programarbetet. Kommunen måste mot bakgrund av statsmakternas allmänna målsättningar ange sina egna mål för bostadspolitik och bostadsbyggandet med hänsyn till kommunens och dess invånares behov, önskemål och resurser." (Bostadsstyrelsen, Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80 s 6)

Som ett hjälpmedel att upprätta programmen anvisar bostadsstyrelsen en arbetsmetod. Med hjälp av en uppsättning arbetsblanketter kan kommunen räkna fram ett behövligt bostadsbyggande. Det föreligger ingen skyldighet för kommunen att använda sig av just den anvisade metoden. Självva upprättandet av bostadsbyggnadsprogram är kommunerna skyldiga att göra enligt lag. Likaså att redovisa dessa program till ett statligt organ (länsbostadsnämnderna) på fastställda blanketter. Härigenom uppnår man en enhetlighet i redovisningen.

Riksrevisionsverket har i en rapport behandlat bostadsbyggnadsprogrammets olika roller (RRV 1979). Verket konstaterar att KBP skall fungera dels som ett planeringsinstrument, dels som ett rapporteringsinstrument. Det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet består normalt av redovisningsblanketterna samt i varierande grad kommentarer till dessa.

"Detta kan tyda på att blanketterna i stort utgör kommunens samlade handlingsprogram för bostadsförsörjningen"

Verket ser häri ett problem att redovisningsformen styr planeringsverksamheten. Ett av målen bakom omläggningen 1976 var att lämna större frihet till kommunerna att själva utforma sin programverksamhet.

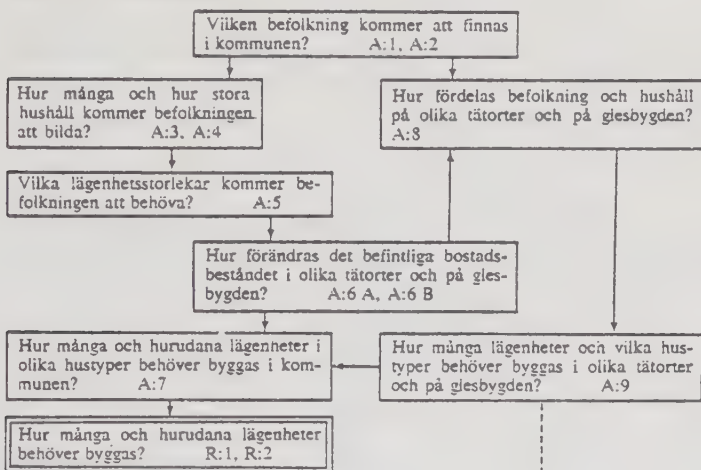
Vi kommer i ett senare kapitel att mer ingående uppehålla oss vid hur kommuner och länsorgan ser på detta problem. Figur 3.1 nedan ger en bild av det blankettmaterial som användes i KBP fram till år 1976. Även om kravet på redovisning av en del uppgifter togs bort 1976, är huvuddragen i blankettmaterialet de samma även efter detta år. Materialet för undersökningen hämtas ur blankett R3 i nedanstående figur.

Figur 3.1 KOMMUNALT BOSTADSBYGGNADSPROGRAM

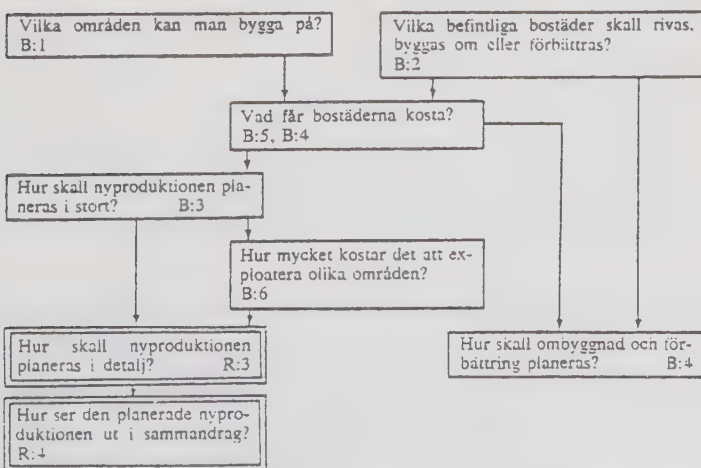
*Översikt över arbetsgång och blanketter*

Beteckningarna i rutorna avser:  
 arbetsblanketter för behövligt byggande A:1—9  
 arbetsblanketter för möjligt byggande B:1—6  
 redovisningsblanketter R:1—4

-----  
 Behövligt bostadsbyggande



-----  
 Möjligt bostadsbyggande



<sup>1</sup> Figuren hämtad ur Kommunala bostadsbyggnadsprogram, bostadsstyrelsen 1971.

### 3.3.5 En sammanställning över bostadspolitikens medel

Vi skall som avslutning till detta kapitel göra en sammanställning av politikens medel med utgångspunkt från de sex huvudproblem i bostadspolitik, som redovisades i kapitel 2.

Det skall noteras att redovisningen inte gör anspråk på att vara fullständig utan tar med endast de väsentligaste medlen. Vidare att redovisningen avser senare delen av 1970-talet. De redovisade medlen kan ha effekter inom fler än ett av problemområdena.

Vissa påpekanden i anslutning till figuren kan vara på sin plats. De flesta medlen kan hänföras till själva byggandet. Därmed inte sagt att de medel som avser att påverka själva boendet skulle vara mindre betydelsefulla. Historiskt sett har dock det största intresset knutits till själva bostadsproduktionen. Med undantag av bostadsbidragen och viss begränsad hyreslagstiftning har medlen inom själva boendområdet tillkommit senare än de för byggandet.

Detta har sin förklaring i den omfattande bostadsbristen vid krigsslutet och de dåliga boendeförhållandena. Det främsta medlet för att råda bot på dessa problem var naturligtvis bostadsbyggande. Efterhand som bostadsbristen avhjälpes och bostadsstandarden höjts kom intresset att överflyttas till att vidmakthålla standarden i bostadsbeståndet och att öka de boendes inflytande över sin bostad.

Samhällets åtgärder griper som synes in på samtliga sex problemområden. Detta mot bakgrund av det uttalade målet att hindra negativa marknadseffekter att allt för starkt påverka bostadsmarknaden. Inom ett område, ansvarsfördelningen inom byggandet, har samhället dock inte tillskapat någon mer omfattande medelsarsenal. Det finns en uttalad avsikt under hela efterkrigstiden, att själva bostadsproduktionen bör försiggå genom privat företagsamhet. Detta hindrar naturligtvis inte samhället att öva inflytande över vilka som skall vara byggherrar. För denna uppgift har man i stor utsträckning utnyttjat allmännyttiga och kooperativa bostadsföretag.

Som synes saknas i sammanställningen några av de företeelser som vi betecknat som bostadspolitiska medel, nämligen planering och organisation. Riksdagens bostadsbyggnadsplan och de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen liksom den bostadspolitiska organisationen har effekter inom samtliga sex områden. Då de av den anledningen inte kunnat föras till ett eller ett par problemområden har de inte tagits med. Det bör också fram-

hållas, att även om ett bostadspolitiskt medel här förs till byggandet, är avsikten med detta medel givetvis att det skall ha effekter även för vad vi här kallar boendet.

Figur 3.2 Bostadspolitikens medel

|           | BOENDET                                                                                            | BYGGANDET                                                                                                                                               |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| VÄLFÄRD   | Bostadsförmedling<br>Anvisningsrätt<br>Standardnormer                                              | Standardnormer<br>Markvillkor<br>Expropriation<br>Förköp<br>Kreditpolitik<br>} inflytandemöjligheter<br>för offentliga organ                            |
| ANSVAR    | Förvaltning genom allmän-<br>nyttiga och kooperativa företag<br>Hyresgästinflytande                | Bostadsproduktion genom privata företag<br>Allmännyttiga och kooperativa företag<br>fungerar dock ofta som byggherrar med det<br>inflytande det innebär |
| KOSTNADER | Bostadsbidrag till ekonomiskt<br>utsatta grupper<br>Bruksvärdeshyressättning<br>Hyresförhandlingar | Statliga bostadslån<br>Räntesubventioner<br>Markvillkor<br>Expansion<br>Förköp<br>Anbudsupphandling<br>Kreditpolitik<br>} kostnadsdämpande effekt       |

Denna avhandling byggs upp kring problemställningar rörande den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. Dessa kan emellertid också ges en generellare innebörd. Vissa huvuddrag i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen återfinns hos andra planeringsverksamheter inom den offentliga sektorn, t ex länsplanering och fysisk riksplanering. De resultat analysen ger kan därför förhoppningsvis fogas in i ett större sammanhang som omfattar hela den offentliga planeringen.

Detta kapitel skall ägnas åt en föreställningsram, som tar fasta på vissa generella drag i planeringen, redovisar faktorer av betydelse och klargör i vilket förhållande dessa står till varandra. Mot denna bakgrund kan vi sedan i kapitel 5 redovisa det schema som analysen av den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen bygger på.

#### 4.1 Planeringsbegreppet

Under de senaste två decennierna har planeringsverksamheten inom olika sektorer starkt ökat i omfattning. Även en verksamhet med sektorsövergripande planering har vuxit fram. Historiskt kan planeringen återföras till tankar och åtgärder under och omedelbart efter andra världskriget. De påfrestningar samhället då utsattes för nödvändiggjorde särskilda insatser från de offentliga organens sida. Till detta skall också fogas de politiska strävandena hos framför allt socialdemokratiska partiet, att låta samhället engagera sig inom sektorer, som tidigare stått utanför sådant engagemang. Stora förhoppningar knöts till möjligheterna att genom planering kunna åstadkomma förbättringar inom olika områden av samhällslivet. Idag har vi en verksamhet som betecknas som planering inom åtskilliga sektorer av samhället.

En central fråga för oss i detta sammanhang blir då att finna en gångbar definition på planering. Litteraturen inom området är mycket omfattande och behandlar problemet från skilda perspektiv. (Se t ex Lundquist 1976) I sin avhandling om kommunerna och den regionala planeringen har Magnusson (se Magnusson 1980) gjort en genomgång av planeringslitteraturen mot bakgrund av den regionalpolitiska och den fysiska riksplaneringen. I allt väsentligt har denna genomgång relevans även för den planering, som behandlas i denna undersökning. Lundquist gör i samband med en genomgång av den teoretiskt inriktade planeringslitteraturen följande påpekande (se Lund-

quist 1976)

"En kumulativt verkande planeringsforskning förutsätter, att enskilda forskningsresultat ges en utformning, som gör dem jämförbara med varandra. Det är därför föga rationellt, att varje forskare stipulerar sitt eget planeringsbegrepp."

#### 4.1.1 Definition

Magnusson använder följande planeringsdefinition, som vi ansluter oss till:

"Politisk planering är framtidsorienterade beslutsprocesser där flera frågor beaktas samtidigt och genom vilka det allmänna, stat och kommuner, söker uppnå kontroll över omgivningen för att genomföra sina intentioner." (se Magnusson.1980 s 22)

Denna definition har lånat väsentliga drag från den definition Lundquist ställt upp för politisk planering (se Lundquist 1976). Ett centralt drag är styrningsmöjligheterna för att kunna förverkliga intentionerna. Det hela är alltså en fråga om makt - samhällets inflytande över det enskilda. Definitionen ställer inga krav på genomförandemöjligheterna hos de offentliga organen. Detta innebär emellertid inte att implementeringssidan i planeringen är utan intresse. Tvärt om vill vi hävda att den är av stor betydelse för såväl planeringens form som innehåll.

Wildavsky sträcker sig så långt i argumenteringen för ett planeringsbegrepp baserat på genomförandemöjligheterna, att han vill reservera begreppet planering för enbart den verksamhet som leder till önskaade effekter.

"Attempt to plan are no more planning than the desire to be wise may be called wisdom or the wish to be rich entitles a man to be called wealthy. Promise must be dignified by performance. The determination of weather planning has taken place must rest on an assessment of weather and to what degree future control has been achieved."  
(Wildavsky 1973)

Lundquist avvisar en sådan definition och i hans uppfattning instämmer Andersson/Ingelstam

"Vi delar Lundquists uppfattning att det är skäligen ointressant att diskutera planeringsproblem som om de endast existerade i situationer där planeringssubjektet fullständigt kontrollerar sin omgivning. De mest intressanta och problematiska situationerna i verklighetens värld uppträder ju med de helt motsatta kännetecknen: en till stora delar okontrollerbar och motspänstig omvärld." (Andersson/Ingelstam 1979 s 25 ff)

Vi instämmer i denna kritik. Med Wildavskys definition av planering skulle förmodligen varken länsplanering, fysisk riksplanering eller kommunal bostadsbyggnadsplanering kunna betecknas som planering.

Det som emellertid är intressant att notera är den betoning på planeringens utfall som Wildavsky gör i sin genomgång.

#### 4.1.2 Planeringens form och innehåll

Vi bör göra en uppdelning av planeringen i form och innehåll. Detta som en bakgrund till en genomgång av planeringen som en process och förverkligandets betydelse för tidigare stadier i processen.

Med planeringens form förstås dess uppläggning och organisation (Magnusson 1980 s 19). Allmänt demokratiska problemställningar aktualiseras härigenom. Det är en fråga om vilka aktörer som deltar i processen och vilket inflytande dessa har. Även problemställningar som rör organisationsutformningen och verksamhetens uppläggning kommer in i detta sammanhang. Kännetecknande för flera planeringsverksamheter inom olika sektorer är att organisation och uppläggning har beslutats centralt medan själva planeringen genomföres på regional eller lokal nivå. Genom att styra verksamhetens form hoppas statsmakterna uppnå även ett riktigt innehåll.

Vi kommer emellertid endast i mycket begränsad omfattning att uppehålla oss vid planeringens form. I stället koncentreras intresset till planeringens innehåll. Detta kommer främst till uttryck i det dokument, som redovisar de beslut som fattats. Det speglar alltså aktörens ställningstagande till den fråga planeringen behandlar och antas då i hög grad bero på aktören men också till vissa delar på den planeringsteknik som tillämpas.

#### 4.1.3 Planering som en process

En genomgång av planeringslitteraturen visar att planeringen vanligtvis ses som en process. En vanlig uppdelning av processen är i beslutsförberedelser, beslut och tillämpning, (implementering).<sup>1</sup> Kännetecknande för processen är också framtidsorienteringen. Huruvida beslutet innebär reella möjligheter till påverkan eller endast ett formellt bekräftande av vad som framkommit under beslutsförberedelserna kan vi lämna därhän. Det är emellertid en fråga som i sig kan vara viktig att undersöka om man önskar klarlägga olika möjligheter till inflytande i planeringen.

##### Planeringen som en beslutsprocess

Planeringen ses som en beslutsprocess. Den teoretiska litteraturen rörande beslutsprocesser är i likhet med litteratur rörande planering omfattande.

<sup>1</sup>För en delvis annorlunda indelning se Stenelo 1980 s 71-74. Stenelo hävdar att planeringsprocessen inte innefattar beslutsprocessens sista stadium "the final selection of an alternative."

En central fråga rörande beslutsfattandet är graden av rationalitet. Beslutsprocesser har ofta klassificerats utifrån just denna. Denna fråga är av visst intresse för vårt vidkommande, även om föreställningsramen inte förutsätter en viss typ av beslutsprocess. Går vi över till att applicera föreställningsramen på en konkret planeringsprocess blir emellertid typen av beslutsprocess av intresse. Genom att studera olika karaktäristika för beslutsfattandet kan vi klarlägga i vilken omfattning olika alternativ beaktas och bedöms, vilka olika aktörer, utöver den auktoritative beslutsfattaren, som medverkar och vilket inflytande dessa har. Detta antas påverka såväl process som innehåll i planeringen och även i vilken utsträckning planeringen förverkligas.

Utifrån den beslutsteoretiskt inriktade litteraturen kan vi göra en uppdelning av beslutsmodellerna i rationella beslutsmodeller och politiska beslutsmodeller (För en beslutsteoretisk översikt se t ex Enderud 1976 och Dougherty-Pfaltzgraff 1971 kap 11). Vad gäller de rationella modellerna är intresset koncentrerat till graden av rationalitet i beslutsfattandet. Det vill säga vilken möda beslutsfattaren lägger ner på att skaffa sig underlag för beslutet och att bedöma olika alternativ. De politiska beslutsmodellerna koncentrerar främst intresset till vilka aktörer som medverkar. Det är alltså en empirisk fråga hur vi skall klassificera beslutsfattandet i de planeringsprocesser vi studerar. (För en genomgång av beslutsteorin i relation till offentlig planering se Magnusson 1980).

Utifrån syfte, organisation, anvisningar etc för den offentliga planeringen kan vi studera graden av rationalitet och vilka aktörer som medverkar. Allmänt kan sägas om den offentliga planeringen att den innehåller vissa inslag av rationalitet genom bedömningar av underlagsmaterial etc men att bilden kompliceras av ett ganska stort antal aktörer som på olika sätt påverkar planeringen. Det sistnämnda har vi illustrerat i föreställningsramen genom inflytandet från omgivningens preferenser och externa administrativa betingelser. I samband med behovsbedömning och insamlingen av underlagsmaterial i anslutning till denna finns även klart rationella inslag.

#### 4.1.4 Planeringens genomförande

Med den indelning av planeringsprocessen i olika stadier som gjorts innebär själva beslutet inget direkt genomförande av planeringen. Under det skede som följer på beslutet - implementeringsskedet - förväntas då andra

beslut bli fattade som direkt leder till genomförande. Ett planeringsbeslut kan därför sägas kännetecknas av att ytterligare beslut måste till innan planeringen har förverkligats.

En central fråga med planering måste då vara i vilken omfattning de intentioner som finns i planeringen förverkligas och vilka effekter som faktiskt uppnås. Implementeringsskedet är därför viktigt ur flera aspekter. Här klarläggs nämligen vilka genomförande möjligheter som står till buds och vilken grad av kontroll aktören faktiskt utövar på sin omgivning.

Vår betoning av implementeringen bygger på föreställningen att just genomförandemöjligheterna och förväntade effekter, eventuellt också tidigare erfarenheter av liknande planering, påverkar såväl process som innehåll i planeringen. För att en planering skall tillmätas något intresse från aktörens sida måste den förväntas ge resultat. Ju större genomförandemöjligheter som aktören själv förfogar över, desto större betydelse är aktören benägen att tillmäta planeringen. Ju mer framgångsrikt genomförandet av tidigare beslut har varit, desto större betydelse vill aktören tillmäta planeringen.

Dessa aspekter blir särskilt viktiga när vi rör oss med planering som är initierad från den nationella nivån men genomföres på lägre nivåer.

#### 4.2 Motiv för planering

Som en bakgrund till en föreställningsram om planeringsprocessen måste ligga planeringsmotiven. I vår planeringsdefinition har vi framhållit kontrollaspekten. Ett synonymt begrepp till kontroll torde vara påverkansmöjligheter. Magnusson tar upp två begrepp i detta sammanhang, nämligen styrning och handlingsfrihet. Styrning får ses som aktiva åtgärder från aktörens sida med direkt syfte att uppnå ett på förhand bestämt resultat. Handlingsfrihet som en strävan att hålla olika alternativ öppna för beslut i framtiden. Båda begreppen ger uttryck för en strävan att kontrollera framtiden men med olika grader av precision. Styrning kan sägas vara att detta skall hända, handlingsfrihet att detta får inte hända.

Magnusson nämner också samordnings- och kunskapsbehoven som motiv för planering. Bakom samhällets verksamhet inom olika områden ligger ofta en strävan till planrässighet i användandet av de olika instrument som står till förfogande. Genom samordning av olika insatser räknar man med att uppnå en större effekt än om insatserna sker var för sig. Då den som svarar för samordningen rimligtvis måste ha vissa möjligheter att påverka när och hur

olika insatser skall ske kan vi beteckna samordningen som en form av styrning (se Magnusson, 1980).

Planeringens kunskapsproducerande roll har i en del fall framhållits som ett syfte med verksamheten. Detta grundas på uppfattningen om att man för att kunna vidtaga några åtgärder dels måste ha kännedom om nuläget, dels måste bilda sig en uppfattning om vad framtiden har att erbjuda under vissa förutsättningar. Prognosverksamhet och framtidsstudier är verksamheter med detta syfte. Kan man då beteckna en verksamhet med endast ett kunskapsproducerande syfte som planering? Knappast enligt vårt synsätt. Även om vi inte skall överbetona de delar i vår planeringsdefinition som talar om genomförandet av aktörens intentioner, är det svårt att se hur något sådant skulle kunna ske enbart utifrån kunskap om hur framtiden kommer att gestalta sig och hur vår nuvarande situation är. Det rimliga är i stället att man utifrån denna kunskap vidtager vissa åtgärder för att styra utvecklingen eller åtminstone bevara handlingsfrihet. Ty som Wildavsky påpekar:

"Enbart önskan att vara rik är inte detsamma som att vara rik", eller att enbart kunskap inte oförmedlat lär påverka omgivningen. Däremot ingår naturligtvis kunskapsproduktion som ett naturligt inslag i beslutsförberedelsen i planeringen. Likaså kan en effekt, ibland kanske den enda effekten av planering vara, att man erhåller kunskap om olika förhållanden. Därmed inte sagt att effekt och syfte skulle vara samma sak.

#### 4.2.1 Planering som en strategi för implementering

Låt oss gå ett steg bakom motiven till att planera och ställa oss frågan varför vi vill, genom styrning, bevarad handlingsfrihet, samordning etc, uppnå kontroll över omgivningen.

Den grundläggande orsaken bör rimligtvis vara att man är missnöjd med rådande förhållanden eller förväntar sig en oacceptabel utveckling. Empiriskt stöd för detta kan vi hämta ur orsakerna bakom bostadsbyggnadsplaneringen, länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Orsakerna var bostadsbrist och trångboddhet, regional obalans och hot mot viktiga naturvärden. Planeringen får då ses relaterad till en policy och planeringen blir en strategi för att implementera denna. För att förverkliga statsmakternas mål inom olika politikområden krävs insatser av statliga och kommunala myndigheter. Planering på regional och lokal nivå får i detta sammanhang ses som ett medel att förverkliga målen.

Även för statsmakternas del kan vi tala om en planering. I anslutning till

en målformulering görs ofta en plan för verksamheten. Exempel på sådana planer är de årliga riksdagsbesluten om bostadsbyggandets omfattning, de s k bostadsbyggnadsplanerna. Planering förekommer även med en mer avlägsen tidshorisont, t ex 1946 års riksdagsbeslut om bostadsbyggandets omfattning de närmaste femton åren, Miljonprogrammet under 1960- och 1970-talen och programmet för bostadsbyggandet på 1980-talet.

För att förverkliga denna planering skall alltså statliga och kommunala organ vidtaga vissa åtgärder. Som grund för åtgärderna ligger ofta ytterligare planering, då på lägre nivåer. Detta får då ses som ett led i implementeringen av statsmakternas planering (mål).

#### 4.2.2 Policy-utfyllnad

Utgångspunkter för myndigheternas åtgärder är naturligtvis den policy statsmakterna formulerat. Ett sådant mål kan emellertid som regel inte formuleras alltför detaljerat. Vi kommer här till det välkända problemet om beslutsfattarens möjligheter att styra tillämparna (Lundquist 1971).

Dels har vi frågan om statsmakternas styrningsmöjligheter, dels frågan om tillämparnas handlingsfrihet för de delar av verksamheten där det inte finns uttalade mål. Beträffande den sistnämnda frågan rör sig alltså problemet om hur tillämparen låter regionala och lokala förhållanden påverka utformningen av verksamheten och hur hans egna preferenser spelar in. Vi betecknar detta som policyutfyllnad. De facto lämnas också sådant handlingsutrymme i de flesta av statsmakternas initierade planeringsverksamheter.

#### 4.2.3 Lokala politiska organ

Man betraktar vanligtvis den kommunala förvaltningen som en del av den offentliga. Den kommunala självstyrelsen ses därvid som ett utflöde ur statsmakten, dvs som till sin existens och omfattning bestämd av statsmakternas beslut. Den kommunala förvaltningen skiljer sig emellertid på ett avgörande sätt från den statliga. I kommunerna har vi direktvalda politiska församlingar med uttalade befogenheter att låta politiska värderingar påverka besluten.

En planeringsverksamhet som anförtros kommunala organ kan därför komma att påverkas av kommunalpolitiska värderingar. I flera fall har också statsmakterna understrukit värdet av att så sker.

Vi bör alltså förvänta oss vissa skillnader mellan verksamheter, som be-

drives av statliga förvaltningar på lokal nivå och kommunala sådana. De förstnämnda har inte alls samma knytning till lokala politiska församlingar.

#### 4.3 Övriga faktorer i föreställningsramen

I det föregående har vi behandlat planeringsbegreppet som avser den centrala faktorn planering i vår föreställningsram. I det följande skall redovisas de övriga faktorer, som vi vill föra in i föreställningsramen.

##### 4.3.1 Omgivningen

Ytterligare ett begrepp i vår planeringsdefinition, omgivningen, kräver några kommentarer. Omgivningen är alltså det som beslutfattaren försöker påverka genom sin planering - planeringsobjektet. Begreppet omgivning måste ges en vid innebörd. I begreppet inryms såväl den ekonomiska och fysiska omgivningen som de aktörer och processer, som finns i omgivningen (jfr Magnusson 1980 s 23).

Vi förutsätter att omgivningen reagerar på ett eller annat sätt på beslutsfattarens åtgärder. Det är i de fall omgivningens reaktioner inte överensstämmer med beslutsfattarens intentioner som frågan om kontrollmöjligheterna ställs på sin spets. Det blir alltså en fråga om vilken makt beslutsfattaren har över omgivningen. Vid tillskapandet av olika styrningsinstrument har statsmakterna i flera fall också utgått ifrån förutsättningen att omgivningen på olika sätt skall komma att visa sig "motsträvig".

De eventuella reaktioner som kommer från omgivningen med anledning av beslutsfattarens kontrollförsök utgår naturligtvis från aktörer i omgivningen. Reaktionerna har sin grund i varierande preferenser hos dessa aktörer. Analytiskt bör vi skilja ut dessa reaktioner från omgivningen och reservera ett särskilt begrepp för dem - omgivningens preferenser. Dessa är alltså en del av omgivningen men kännetecknas av att vi här har aktörer med egna mål och med egna medel att påverka sin omgivning. Planering blir då en fråga om att kartlägga omgivningens preferenser och i vilken utsträckning dessa strider mot beslutsfattarens intentioner. I den mån beslutsfattaren inte förfogar över styrmedel, som garanterat leder till avsett resultat, påverkas planeringen av hur beslutsfattaren förväntar sig att omgivningen skall reagera på de åtgärder som skall vidtagas. Vi kan här tala om planering som en strategi för implementeringen. Genomförandemöjligheterna beaktas i själva planeringsbeslutet. Detta kan ta sig olika uttryck. Dels kan beslutsfattaren modifiera sina mål för att anpassa dem

till genomförandemöjligheterna, dels kan omgivningen mer eller mindre aktivt beredas tillfälle att delta i planeringen och dels kan beslutsfattaren göra omgivningen "mer mottaglig" för åtgärderna. På så sätt påverkas såväl process som innehåll i planeringen av beslutsfattarens bedömningar av genomförandemöjligheterna.

#### 4.3.2 Behov och beslutsfattarens preferenser

Vi studerar en process som i sig rymmer flera på varandra följande planeringsprocesser. Tidigare processer antas då påverka senare. Av analytiska skäl måste vi emellertid sätta en början och ett slut för den process vi studerar.

Utgångspunkten är en situation i omgivningen som uppfattas av beslutsfattaren. Anledningen till att denna orsakar en planeringsprocess är att situationen av beslutsfattaren bedöms som nödvändig eller önskvärd att förändra eller bevara. Det sistnämnda inträffar då beslutsfattaren bedömer att situationen kommer att förändras till det sämre. Ett resultat av beslutsfattarens bedömning av situationen blir alltså ett behov av åtgärder.

Det krävs alltså ett aktivt ställningstagande från beslutsfattaren innan vi kan tala om behov som input i planeringssystemet. Hur behovet kommer att uppfattas beror dels på den situation som bedöms, dels på aktörens attityder till situationen (behöver några åtgärder vidtagas?). Till detta skall också fogas det ev mål som statsmakterna har formulerat för problemet ifråga. Genom statsmakternas ställningstaganden har som regel ett mål formulerats för samhällets engagemang. Till vissa delar är beslutsfattaren bunden av detta mål då han gör sin bedömning av situationen. De planeringsprocesser som initierats av statsmakterna kännetecknas av detta. Som en grund för planeringsverksamheten ligger ett formulerat mål från statsmakternas sida. Exempel på sådana mål finns inom bostadspolitiken vad gäller boendestandard och boendekostnader, inom regionalpolitiken vad gäller regional balans och sysselsättning och inom den fysiska riksplaneringen beträffande vissa riksintressen, som skall tillgodoses i planeringen. Den situationsbedömning som beslutsfattaren gör styrs alltså av mål uppsatta av statsmakterna.

Då beslutsfattaren konstaterat att det föreligger ett behov av åtgärder resulterar detta i en planeringsverksamhet, som utmynnar i ett beslut där ett mål för verksamheten formuleras och olika åtgärder anges. Därefter vidtager sedan förverkligandet av planeringen. Kännetecknande för plane-

ring är enligt vår definition att flera frågor bedöms samtidigt och att vi kan skilja ut ett beslut i planeringsprocessen som föregår själva implementeringsbeslutet. Det säger sig självt att en situation i omgivningen, som enligt beslutsfattaren behöver åtgärdas, inte alltid resulterar i vad vi betecknar som planering.

Begreppet beslutsfattarens preferenser ges en vid innebörd. I första hand avses de värderingar beslutsfattaren har beträffande det område som är föremål för bedömning. I andra hand den betydelse (status) beslutsfattaren tillmäter själva planeringsverksamheten. Det sistnämnda är av vikt för vilket intresse och engagemang beslutsfattaren är beredd att ägna planeringen. Härvidlag spelar naturligtvis tidigare erfarenheter av verksamheten in. Likaså den bedömning beslutsfattaren gör av möjligheterna att förverkliga planeringen.

#### 4.3.3 Extern policy och externa administrativa betingelser

Det är två faktorer, extern policy och externa administrativa betingelser, som begränsar föreställningsramens räckvidd till offentlig planering på regional och lokal nivå. Utgångspunkten är nämligen ett av statsmakterna fastlagt mål, extern policy, och till detta kopplade instrument för förverkligandet av målet, externa administrativa betingelser.

#### 4.3.4 Interna administrativa betingelser

Själva planeringsprocessen kan sägas omfatta behov, plan och implementering. Med interna administrativa betingelser förstås de administrativa och ekonomiska förhållanden som har direkt anknytning till beslutsfattaren och, åtminstone till vissa delar, kan påverkas av denne.

Till interna administrativa betingelser förs också vissa fysiska förutsättningar, såsom marktillgång och geografisk belägenhet. Detta är förhållanden, som beslutsfattaren visserligen inte kan påverka men som kan ses som en resurs eller restriktion för denna i planeringen.

#### 4.3.5 Implementering och effekter

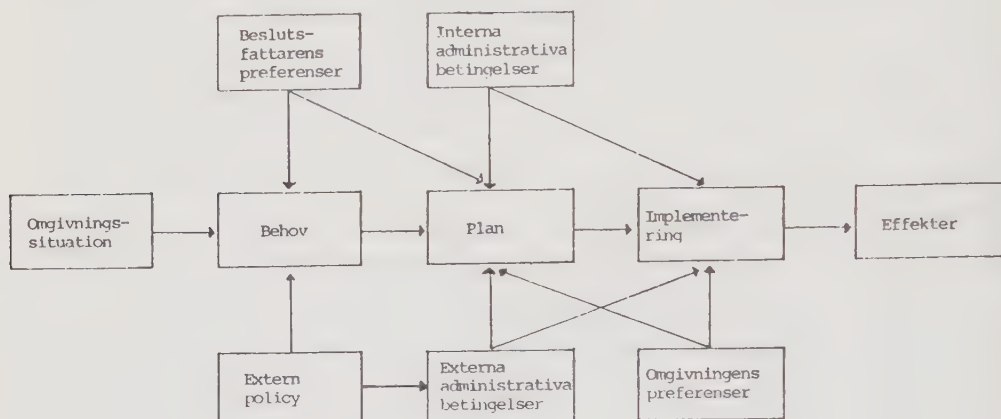
Implementeringsmöjligheternas betydelse för tidigare skeden i planeringsprocessen åskådliggörs genom det inflytande implementeringen har på planen. I denna relation inryms också den påverkan omgivningens preferenser och de externa administrativa betingelserna har på implementeringen.

De effekter som planeringen resulterar i påverkar i ett senare skede

(nästa planeringsomgång) omgivningen och utgör på så sätt en grund för senare planeringsverksamhet.

Beteckningen effekter användes för den påverkan beslutsfattarens planering utövar på omgivningen. Omgivningsaktörernas påverkan på planeringens förverkligande betecknas som omgivningens preferenser.

Figur 4.1 Avhandlingens föreställningsram



#### 4.4 Faktorernas inbördes förhållanden och styrka

I tidigare avsnitt har vi redovisat vilka faktorer som ingår i planeringsverksamheten. Vi skall i detta avsnitt behandla hur faktorerna förhåller sig till varandra och deras styrka.

En övergripande fråga är vilken handlingsfrihet beslutsfattaren har. Det vill säga i vilken omfattning beslutsfattarens egna preferenser och resurser påverkar innehållet i planeringen. En annan fråga gäller vilka genomförandemöjligheterna är. Detta gäller såväl genomförandemöjligheterna överhuvud taget som beslutsfattarens egna möjligheter härvidlag.

Så länge vi inte fäster något avseende vid möjligheterna att förverkliga planeringen är restriktionerna mindre på beslutsfattaren. Men inte ens i en sådan situation har beslutsfattaren full handlingsfrihet. Såväl omgivningssituationen som extern policy innebär vissa restriktioner.

Det hela kan ses som ett studium av beslutsfattarens handlingsfrihet, vilket kan betecknas som kapabilitet (se Lundquist 1976a) contra restriktioner av olika slag. Det är mot denna bakgrund vi kan studera styrkan i relationerna mellan olika delar av vår föreställningsram.

Restriktionerna är av två slag: interna och externa. Med de interna restriktionerna förstås de begränsningar de interna administrativa betingelserna ger. Externa restriktioner kan vara av flera slag: externa policy, externa administrativa betingelser och omgivningens preferenser.

#### 4.4.1 Behov

Om vi först ser till vad vi i föreställningsramen betecknar som behov bestäms detta främst av omgivningssituationen, men även av extern policy och beslutsfattarens preferenser. Den avgjort starkaste relationen av dessa tre är den mellan omgivningssituation och behov. Ingen beslutsfattare kan i längden negligera förhållandena i omgivningen som behöver åtgärdas. (se t ex Easton 1965)

För flertalet av de områden som kan komma ifråga för åtgärder finns också en uttalad policy från statsmakterna, vilken till vissa delar binder beslutsfattaren. Vanligtvis tar sig en sådan policy uttryck i ett minimikrav på åtgärder men man kan även tänka sig en situation där man försöker hålla tillbaka en öfö ambition hos beslutsfattaren. Den senare tidens diskussion om kommunala åtgärder och kommunalskattehöjningar kan sägas vara av det sistnämnda slaget av extern policy.

Hur stark relationen är mellan extern policy och behov beror givetvis på hur precist statsmakterna utformat sin policy. Vi har en sedan länge etablerad policy i bostadsfrågan, att alla har rätt till en bra bostad och att ansvaret för detta ligger på offentliga organ. Eventuella uppfattningar hos beslutsfattaren som strider mot denna policy torde inte få någon större generalisingskraft. På samma sätt kan man se planeringen inom det obligatoriska skolväsendet. Varje barn skall ha en plats i grundskolan. Något annorlunda förhåller det sig med t ex åldringsvården. Beslutsfattaren är här inte bunden av en lika precis policy.

Inom samtliga ovannämnda områden kan vi konstatera att det finns utrymme för beslutsfattaren att låta egna preferenser komma till uttryck. Detta betecknar vi som policy-utfyllnad och kan föras till beslutsfattarens handlingsutrymme.

#### 4.4.2 Plan

På samma sätt som omgivningssituationen starkt påverkar behovet är det behovet som utövar en stark påverkan på vilka åtgärder som planeras.

Grunden för all planering måste sägas vara behov av olika slag. Det finns emellertid i flertalet fall möjligheter för beslutsfattaren att välja ambitionsnivå - dvs låta sina preferenser och resurser komma till uttryck i planeringen. Denna relation antas emellertid generellt vara svagare än vad gäller behovets inflytande över planerade åtgärder. Det torde rimligtvis vara otillfredsställande för en beslutsfattare att inte planera för full behovstäckning. Vi kan därför anta att beslutsfattarens preferenser i högre grad kommer till uttryck vid behovsbedömningen än när det gäller att planera för åtgärder som svarar upp mot behovet.

För en del planeringsverksamheter, t ex barnomsorgsplaneringen, gäller att behovet är allmänt känt och inte medger några större variationer i behovsbedömningen. I sådana fall kan vi förvänta oss en större differens mellan behov och behovstäckning.

Även om de interna administrativa resurserna i ett kort perspektiv är givna är de i ett längre perspektiv påverkbara för beslutsfattaren. En verksamhet som bedrivits en tid antas därför ha medfört en viss anpassning av resurserna till behovet. Något annorlunda förhåller det sig med enstaka åtgärder, där denna faktor kan ha stor betydelse.

Av grundläggande betydelse är här vilka externa administrativa betingelser som gäller för planeringen. Dessa kan vara av olika slag, tvingande (tex lagar och kvotering) eller stimulerande (t ex statsbidrag och olika tvångsmedel som ställs till beslutsfattarens förfogande). Härvidlag kan vi finna stora variationer mellan olika planeringsverksamheter. Det är därför viktigt att klarlägga betingelserna för en verksamhet och undersöka ev förändringar över tiden.

Vilken styrka som finns i relationerna mellan externa administrativa betingelser och planerade åtgärder är alltså helt beroende på vilken planeringsverksamhet det rör sig om.

Relationen mellan extern policy och externa administrativa betingelser kan ses som ett uttryck för statsmakternas önskan att styra planeringsverksamheten. Visserligen kan beslutsfattaren uppfatta sig som moraliskt bunden av en extern policy vid sin behovsbedömning. Det är emellertid först när vissa styrmedel kopplas till en policy som vi kan förvänta oss ett visst inflytande på planeringen.

Av analytiska skäl har vi inte angett någon relation mellan extern policy och planerade åtgärder. Extern policy utan några därtill kopplade styrmedel påverkar de planerade åtgärderna endast via behovsbedömningen.

Analytiskt har vi skiljt ut omgivningens preferenser från omgivningen. Till begreppet omgivningens preferenser föras inte preferenserna hos offentlighetsrättsliga organ. Dessas påverkan kommer till uttryck i externa administrativa betingelser, som med en vid innebörd omfattar frågor som har med genomförandet att göra.

I vilken utsträckning omgivningens preferenser påverkar planeringen är i hög grad beroende av vilken planeringsverksamhet det gäller. Grundläggande härvidlag är vilka styrmedel beslutsfattaren förfogar över; vilka hänsyn han måste ta till omgivningens vilja att genomföra planerade åtgärder. För vissa planeringsverksamheter kan denna relation vara mycket viktig.

I de fall beslutsfattaren är en demokratiskt vald församling kan man naturligtvis hävda att omgivningens preferenser åtminstone till vissa delar återfinns i beslutsfattarens preferenser. På samma sätt förhåller det sig med extern policy, som ju beslutas av ett demokratiskt valt organ - riksdagen. Det skulle emellertid ge en missvisande bild av verkligheten om inte omgivningens preferenser skulle kunna ställas i relation till planerade och faktiskt vidtagna åtgärder. Planering är ju en verksamhet som syftar till att påverka omgivningen. Omgivningens reaktioner kommer naturligtvis till uttryck även på annat sätt än i de allmänna valen.

#### 4.4.3 Implementering

En avgörande fråga för all planering är givetvis i vilken utsträckning det man planerat för blir förverkligat. Beslutsfattarens syfte med planeringen är att påverka omgivningen. I föreställningsramen förutsätter vi därför en stark relation mellan plan och tillämpning. Planeringen är det som främst påverkar vad som kommer till stånd i form av olika åtgärder.

I vilken utsträckning en plan förverkligas beror främst på vilka genomförandemöjligheter beslutsfattaren förfogar över, men även på hur omgivningens preferenser och externa betingelser ser ut. I en situation där beslutsfattaren inte har möjlighet att fullständigt kontrollera genomförandet, vilket torde vara fallet för huvuddelen av den offentliga planeringen, blir graden av förverkligande avhängigt av i vilken utsträckning beslutsfattaren låtit omgivningens reaktioner påverka innehållet i planeringen. Har omgivningen, dvs såväl de som beslutar externa administrativa betingelser som de som på annat sätt övar inflytande över planeringen, en positiv bedömning av beslutsfattarens planerade åtgärder blir det rimligtvis inga problem med genomförandet. Annorlunda förhåller det sig om omgivningen

har en negativ bedömning. I en sådan situation blir graden av förverkligande väsentligt mer beroende av vilka genomförandenöjligheter beslutsfattaren har; kort sagt vilken makt beslutsfattaren har.

En annan faktor i detta sammanhang är de interna administrativa betingelserna. Frågan blir här i vilken utsträckning beslutsfattaren kan vidtaga de åtgärder, som ankommer på honom för att förverkliga planeringen. Rör vi oss med en planering som till alla delar skall genomföras av beslutsfattaren själv, är detta helt avgörande. Gäller det däremot en planering, som endast till vissa delar skall verkställas av beslutsfattaren, blir denna faktor normalt av mindre betydelse.

#### 4.4.4 Effekter

I föreställningsramen ses effekter som i första hand ett utflöde ur tillämpningen av planeringen. Planeringsprocessen betraktas som avslutad i och med tillämpningen. Den påverkar olika faktorer utövar sker inom planeringen.

Det viktigaste för vilka effekter som uppnås är de åtgärder som faktiskt vidtagits (tillämpningen). En annan faktor av betydelse är planeringens innehåll, i de delar det inte förverkligas. Inte endast på så sätt att vissa effekter uteblir, utan även därigenom att vissa effekter uppstår på grund av att delar av planeringen inte förverkligas. Åtgärder som skall vidtagas vid sidan av de med direkt anknytning till planeringen, kan komma att påverkas.

#### 4.4.5 Sammanfattning

Som synes kan man inte fastslå någon bestämd styrka i olika relationer. Styrkan är beroende av såväl vilken planering det gäller som vid vilken tidpunkt planeringen bedrivs.

Genomgående har en ensidig relation angetts. För planeringsverksamhet, som bedrivs under en följd av år erhålles feed-back effekter. Resultatet av tidigare tillämpningar kan på så sätt påverka beslutsfattarens preferenser, extern administrativa betingelser etc.

Utifrån den ovan redovisade generella föreställningsramen för offentlig planering skall vi här göra en överföring av denna till den planering vi studerar i undersökningen, nämligen bostadsbyggnadsplaneringen. Detta får ses som en första operationalisering av de generella begrepp vi redovisat ovan. De operationaliseringar, som ytterligare måste göras för att mäta faktorerna, redovisas i anslutning till de kapital där olika problem i bostadsbyggnadsplaneringen analyseras.

Föreställningsramen för bostadsbyggnadsplaneringen är avsedd för den del av undersökningen, som behandlar innehållet i planeringen. Den andra delen av undersökningen, som behandlar bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för annan planering täcks av några relationer i den generella föreställningsramen. Vi skall inledningsvis kort redovisa dessa och därefter mer ingående behandla operationaliseringarna för studiet av bostadsbyggnadsplaneringens innehåll.

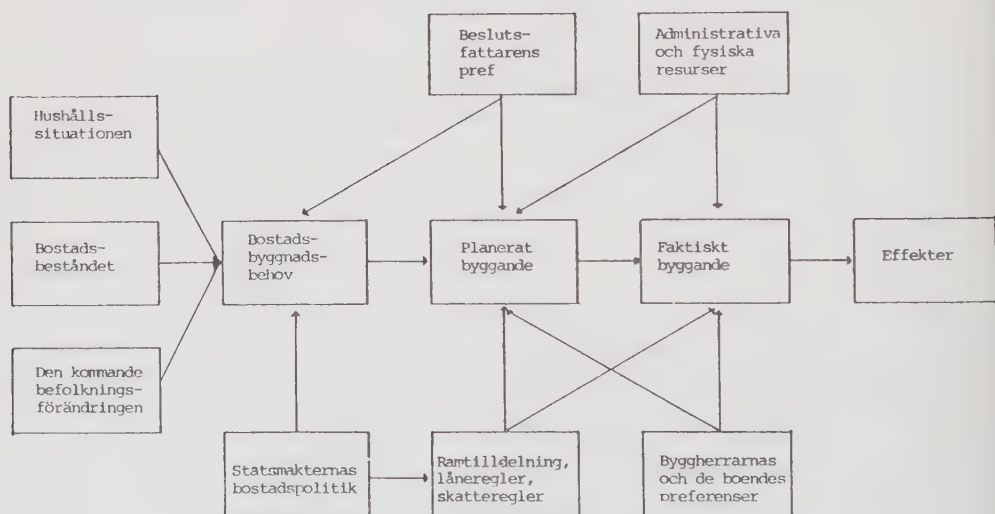
#### 5.1 Bostadsbyggnadsplaneringens roll för annan planering: några faktorer av betydelse

Med en vid innebörd av begreppet effekter kan man i detta lägga in den betydelse bostadsbyggnadsplaneringen har för annan, främst kommunal, planering. Avgörande för betydelsen är vad bostadsbyggnadsplaneringen omfattar. Det vill säga vilken omfattning och kanske i någon mån inriktning av bostadsbyggandet man planerar för. En rimlig hypotes är att en planering för ett omfattande bostadsbyggande, som kräver följdinvesteringar eller andra åtaganden från kommunens sida, i hög grad är styrande för annan kommunal planering. Detta får ses som ett uttryck för behovet av planering. Ytterligare faktorer i sammanhanget är kommunens administrativa resurser och beslutsfattarens preferenser. Resurser är nödvändiga för att kunna planera och är av vikt för planeringens kvalitet och i förlängningen för planeringens betydelse för annan planering. Beslutsfattarens preferenser beträffande bostadsbyggnadsplaneringen är av betydelse för vilket intresse denne är beredd att ägna planeringen. Preferenserna kan i sin tur givetvis vara påverkade av tidigare erfarenheter av planeringen ifråga men också av en generell hållning till planering såsom ett uttryck för samhällets önskan att öva inflytande över olika förhållanden.

Grundläggande för hela den bostadspolitiska problematiken är givetvis människornas behov av bostad och i vilken omfattning detta skall vara en samhällets angelägenhet. Vi har i kapitel 3 redovisat framväxten av bostadspolitiken i Sverige och konstaterat att det sedan ganska lång tid tillbaka råder politisk enighet om det övergripande bostadspolitiska målet. Detta hindrar naturligtvis inte att de politiska partierna har varierande uppfattningar om vilka resurser, medel etc som samhället skall gå in med. Bostadsfrågan är långt ifrån avpolitiserad. Att mäta behovet av bostäder är inte att göra ett enkelt konstaterande på objektiva grunder. Behovet uppfattas olika beroende på vem som gör bedömningen och detta styrs bland annat av politiska värderingar.

Nedan redovisas schematiskt de olika faktorerna och deras förhållande till varandra. Därefter följer en genomgång av de olika faktorerna. Den analys av bostadsbyggnadsplaneringens innehåll, som görs i kapitlen 6, 7 och 8 sker med utgångspunkt från nedanstående föreställningsram.

Figur 5.1 Bostadsbyggnadsplaneringen - en preciserad föreställningsram



### 5.2.1 Bostadsbyggnadsbehov

Bostadsbyggnadsbehovet påverkas av tre olika faktorer, omgivningssituationen, statsmakernas bostadspolitik och beslutsfattarens preferenser. Med beslutsfattaren förstås här det kommunala organ, som slutgiltigt antar bostadsbyggnadsprogrammet. Det är med få undantag kommunfullmäktige som fattar detta beslut.

#### 5.2.1.1 Hushållssituation, bostadsbestånd och befolkningsförändring

I vilken omfattning ett bostadsbyggnadsbehov föreligger avgörs i första hand av omgivningssituationen. Denna operationaliseras som hushållssituationen, dvs hur hushållen bor, bostadsbeståndet och den kommande befolkningsförändringen.

Av de tre ovannämnda faktorerna är det befolkningsförändringen som är den viktigaste. Visserligen är det betydelsefullt vilken standard bostadsbeståndet har och hur många boende det finns i varje familj. Men dålig standard och trångboddhet behöver inte akut åtgärdas. Även om en familj är trångbodd eller har en omodern lägenhet är det inte säkert att den väljer att flytta till en annan, större och/eller bättre utrustad bostad.

Ekonomiska skäl, bostadens läge etc kan göra att familjen väljer att bo kvar. Kommunen har normalt inga möjligheter att tvinga någon att byta bostad.

En befolkningsökning däremot leder normalt till ett ökat behov av bostäder. Grundläggande är hur beslutsfattaren bedömer att sysselsättningen i kommunen kommer att utvecklas.

#### 5.2.1.2 Beslutsfattarens preferenser och statsmakternas bostadspolitik

I de anvisningar för bostadsbyggnadsprogrammets upprättande som bostadsstyrelsen meddelar, rekommenderas en teknik för beräkning av bostadsbyggnadsbehovet. Denna teknik bygger väsentligen på hushållssituationen, bostadsbestånd och befolkningsförändring. Detta betyder emellertid inte att beslutsfattaren givet ovannämnda tre faktorer kommer till ett bestämt resultat. Beslutsfattarens egna preferenser spelar in. Behovet beror på vem som gör bedömningen.

Det finns olika grunder för hur ett behov av bostäder uppstår. Efterfrågan på bostäder är naturligtvis av betydelse. Inflytandet från de bostadsökande får emellertid antas var mindre när det gäller behovet av bostäder totalt sett än när det gäller behovet av bostäder av en viss typ och med en viss belägenhet. Vi bortser emellertid i detta sammanhang från de bostadsökandes önskemål när det gäller behovsberäkningen. Enligt vår föreställningsram är det här frågan om att utifrån statsmakternas mål för bostadsförsörjningen beräkna behovet av bostäder givet från en viss omgivnings-situation och beslutsfattarens preferenser. Det är först när det blir fråga om att tillgodse behovet av bostäder, dvs planera för bostadsbyggande, som de bostadssökandes preferenser kan föras in.

Omgivningssituationen låter sig inte omedelbart översättas till ett behov. Såväl statsmakternas mål för bostadspolitiken som beslutsfattarens preferenser har emellertid mindre betydelse än omgivningssituationen när det gäller att konstituera ett behov. Statsmakternas bostadspolitik antas dessutom fungera likartat över hela landet. I vissa delar överlämnas bostadspolitiska bedömningar till de kommunala beslutsfattarna. Statsmakterna ställer sig relativt neutrala till hustypsfördelningen och lokaliseringen inom kommunen av bostadsbyggandet. Här finns alltså utrymme för vad vi i föreställningsramen betecknar som policy-utfyllnad.

### 5.2.2 Planerat bostadsbyggande

När ett bostadsbehov väl konstaterats blir det en fråga i vilken omfattning detta behov behöver tillgodoses genom nyproduktion av bostäderna. I en del kommuner kan finnas tomma lägenheter, som kan svara för en viss behovstäckning. De bostäder, som emellertid behöver nyproduceras skall tas in i ett kommunalt bostadsbyggnadsprogram. Det är alltså innehållet i detta program som avses med beteckningen planerat bostadsbyggande.

#### 5.2.2.1 Beslutsfattarens preferenser

I vilken omfattning ett behov skall täckas genom produktion av bostäder är en fråga för den kommunala beslutsfattaren att ta ställning till. Olika preferenser spelar in kanske i högre grad när det gäller hustypsfördelning och lokalisering än när det gäller den totala omfattningen av nybyggnadsbehovet. Ytterligare en fråga att bedöma i detta sammanhang är när i tiden bostadsbyggandet skall ske. Varje programomgång omfattar fem år. Det finns alltså möjligheter att välja olika tidsmässiga fördelningar av bostadsbyggandet.

#### 5.2.2.2 Ramtilldelning, låneregler, skatteregler etc

Huvuddelen av allt bostadsbyggande sker med stöd av statliga lån. Ramar för detta bostadsbyggande fördelas av statliga organ på kommunerna. I tider då det råder brist på ramar är detta naturligtvis en restriktion för den kommunala planeringen och utgör dessutom en styrningsmöjlighet för det fördelande organet. Situationen har förändrats över tiden och måste beaktas i en analys.

Utformningen av lånereglerna har också sin betydelse. De kan leda till att en viss typ av bostäder prioriteras på grund av att denna typ gynnas av

lånereglerna. Likaså kan en rad andra faktorer i denna grupp spela in. Avdragsreglerna för räntor är ett sådant exempel. Småhus upplåtes vanligtvis med äganderätt och om avdragsreglerna gynnar denna besittningsform leder detta till att bostadsproduktionen inriktas mot hustyper där upplåtelseformen är äganderätt. Detta är naturligtvis förhållanden, som också påverkar efterfrågan på bostäder.

#### 5.2.2.3 Byggherrarnas och de boendes preferenser

Huvuddelen av allt bostadsbyggande sker på den privata marknaden genom privata eller kooperativa byggnadsföretag. Likaså förvaltar enskilda en stor del av de bostäder, som inte är upplåtna med äganderätt. Visserligen förvaltas en betydande del av flerfamiljshusen av allmännyttiga bostadsföretag över vilka kommunerna har stort inflytande. Dessa får dock ändå ses som självständiga aktörer i förhållande till kommunen.

Även om en kommun anser att det behöver byggas ett visst antal bostäder och planerar för detta ligger ändå en viss beslutanderätt hos byggherrar och bostadssökande. Finns det någon som vill fungera som byggherre för ett visst projekt? Går det att försälja de småhus man planerar bygga? Kommer de bostadssökande att efterfråga de nya, större och bättre utrustade, men dyrare bostäderna? Detta är frågor som ingen kommunal beslutsfattare i längden kan undgå att ställa. Byggherrarnas och de boendes preferenser kan i det långa loppet inte hållas utanför planeringen och förverkligandet av bostadsbyggandet.

Under vissa perioder kan man dock tänka sig att dessa gruppers preferenser kommer till svagare uttryck. Under tider av bostadsbrist, då den avgörande frågan är att över huvud taget få en bostad, kanske olika önskemål om hus-typ och läge får stå tillbaka. Likaså kan vi inte komma ifrån, att intresset för olika boendeformer växlar från tid till annan. Till betydande delar styrs detta av vad vi här betecknar som externa administrativa betingelser. Låga energikostnader, avdragsrätt för arbetsresor och låneräntor etc har under flera år gjort småhusägandet till en attraktiv företeelse. Även traditionen spelar roll i detta sammanhang. I mindre tätorter är småhuset en vanligare bostadstyp och de bostadssökande efterfrågar därför sådana bostäder.

### 5.2.2.4 Administrativa och fysiska resurser

Att upprätta ett kommunalt bostadsbyggnadsprogram är inte förenat med alltför omfattande arbetsinsatser. Alla kommuner får antas ha de resurser, som erfordras för uppfylla minimikraven. Att planera för ett visst bostadsbyggande är emellertid inte enbart att upprätta program. En rad åtgärder måste vidtagas. Mark måste anskaffas eller på annat sätt säkerställas. Fysiska planer skall upprättas och en rad åtgärder beträffande ledningar och gator måste vidtagas. Huvuddelen av detta arbete ankommer på kommunen. Ofta är det en tidskrävande process.

För dessa uppgifter har därför skillnaderna i kommunernas administrativa och i någon mån ekonomiska resurser sin betydelse. Vi utgår ifrån föreställningen att den kommunale beslutsfattaren verkligen önskar förverkliga det planerade bostadsbyggandet. För de projekt som tas in i planerna bör det därför finnas rimliga förutsättningar för ett förverkligande. I detta sammanhang kommer sådana frågor som kommunens markpolitik in. Den markpolitik en kommun valt att föra är till stora delar en fråga om beslutsfattarens preferenser. I ett kortare perspektiv kan vi dock betrakta marksituationen och liknande förhållanden som en faktor skild från beslutsfattarens preferenser.

När beslutsfattaren bedömer vilken omfattning, inriktning m.m. det planerade bostadsbyggandet skall ha är det rimligt att anta att detta påverkas av kommunens fysiska och administrativa resurser. I den mån vi kan tala om rika och fattiga kommuner är detta förmodligen också av viss betydelse.

### 5.2.3 Faktiskt bostadsbyggande

Innan några, åtminstone positiva, effekter av bostadsbyggnadsplaneringen kan konstateras måste det planerade byggandet förverkligas. En huvudfråga för oss i detta sammanhang blir då förstås vilken överensstämmelse det finns mellan planerat och faktiskt påbörjande av bostäder. För att beteckna graden av överensstämmelse använder vi beteckningen planprecision. Detta begrepp utvecklas i kapitel 8. Vi skall emellertid här redovisa vilken påverkan olika faktorer kan tänkas ha på det faktiska påbörjandet av bostäder.

#### 5.2.3.1 Byggherrarnas och de boendes preferenser

Huvuddelen av allt bostadsbyggande sker, som nämnts ovan, inom den privata sektorn. Kommunerna har inga möjligheter att ålägga andra att uppföra och förvalta bostäder. Kommunerna är alltså i stor utsträckning hänvisade till

en förhoppning, att deras bedömning av behovet av nyproducerade bostäder delas av de presumtiva byggherrarna. På samma sätt har de bostadssökandes preferenser sin betydelse.

I anslutning till genomgången ovan antog vi att byggherrarnas och de bostadssökandes (boendes) preferenser till vissa delar påverkade utformningen av det planerade byggandet.

I än högre grad antas så vara fallet när det gäller att förverkliga planerna. Bostadsbyggnadsprogrammet skall ses som ett politiskt dokument, som ger uttryck för beslutsfattarens bedömningar av omfattning, inriktning, lokalisering m m av den planerade bostadsproduktionen. Vi har ingen anledning att anta att programmen till alla delar skulle vara anpassade till vad byggherrarna och de boende önskar. Bostadsbyggnadsprogrammen ger också uttryck för bostadspolitiska målsättningar.

Om ett planerat bostadsbyggande inte förverkligas kan detta till vissa delar bero på skilda uppfattningar mellan beslutsfattare och byggherrar. Byggherrarnas ovillighet att ta på sig vissa projekt antas emellertid ha sin grund i förhållanden som står utanför deras kontroll, såsom låneregler kostnadsläge etc.

#### 5.2.3.2 Ramtilldelning, låneregler, skatteregler etc

De faktorer som vi mer generellt betecknar som externa administrativa betingelser påverkar bostadsbyggandet redan på planeringsstadiet. Till vissa delar är det förhållanden beslutsfattaren har kännedom om och kan beakta redan då bostadsbyggandet planeras. Till vissa delar är det emellertid också faktorer, som står utanför hans kännedom vid planeringen och visar sig först då bostadsbyggandet skall påbörjas.

Av stor betydelse i detta sammanhang är givetvis ramtilldelningen. Dennas betydelse har emellertid förändrats över tiden. Även om lånereglerna är kända under planeringsstadiet kan beslutsfattarens och byggherrarnas bedömning vara olika i detta hänseende. Projekt, som beslutsfattaren bedömer som möjliga att genomföra uppfattas av byggherren som ekonomiskt omöjliga eller äventyrliga.

Möjligheterna att erhålla byggnadskreditiv är också av stor betydelse. Statsnakterna har efter överläggningar med bankerna fått till stånd åtaganden från de sistnämndas sida att lämna kreditiv till det bostadsbyggande, som upptages i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen. På detta sätt har

man sökt minska inflytandet från omgivningen på bostadsproduktionen. Tillgången på byggnadsmaterial och arbetskraft är givetvis också viktiga faktorer i detta sammanhang. Till vissa delar kan statsmakterna genom olika åtgärder inom dessa områden påverka förutsättningarna för att realisera ett planerat bostadsbyggande. Vad vi generellt betecknar som externa administrativa betingelser antas således påverka såväl planeringen av bostadsbyggandet som vad som kommer till stånd.

#### 5.2.3.3 Administrativa och fysiska resurser

Administrativa och fysiska resurser är faktorer som i det långa perspektivet är möjliga för beslutsfattaren att påverka. I det korta perspektivet får de dock betraktas som givna men varierande från kommun till kommun. I likhet med de externa administrativa betingelserna är de faktorer som antas bli beaktade redan på planeringsstadiet, men har sin betydelse även för det faktiska byggandet. Hur stor denna sistnämnda påverkan blir avgörs av hur väl beslutsfattaren känner situationen och låter den påverka utformningen av planeringen. I en situation då det planerade bostadsbyggandet i huvudsak endast är ett önsketänkande utan större realistisk grund får naturligtvis dessa faktorer en stor betydelse för vad som faktiskt kommer att produceras.

Graden av behovstäckning genom bostadsbyggandet är en komplex fråga att bedöma. Grundläggande är vilken ambitionsnivå beslutsfattaren har. Vår utgångspunkt är antagandet att det planerade bostadsbyggandet är ett uttryck för vad som behöver produceras av bostäder för att täcka behovet.

Detta synsätt är emellertid en förenkling. En kommun kan ha en mycket hög grad av förverkligat bostadsbyggande men utgångspunkten är ett föga ambitiöst program. Vi har emellertid inte möjligheter att mäta behovet på annat sätt. Dessutom utgör ju bostadsbyggnadsprogrammet grunden för flera kommunala åtgärder, som kan påverkas negativt om bostadsbyggandet inte kommer till stånd. Det finns alltså flera orsaker att lägga det planerade bostadsbyggandet som grund för en bedömning av förverkligandet.

#### 5.2.4 Effekter

Det har i olika sammanhang hävdats, att all planering måste bedömas utifrån sina effekter. Med effekter förstås i detta sammanhang i första hand de effekter, positiva och negativa, det faktiska bostadsbyggandet haft på människornas boendesituation. Det är alltså fråga om i vilken grad det

bostadspolitiska målet har förverkligats. Effekterna av några års bostadsproduktion på bostadsbeståndet i sin helhet är dock marginella. Varje årsproduktion av bostäder innebär endast att någon procent av bostadsbeståndet förnyas. Detta kan emellertid vara betydelsefullt när det gäller att komma till rätta med en akut bostadsbrist. Man får därför inte bortse från effekter på marginalen.

Ger man begreppet effekter en vidare innebörd inryms där även bostadsbyggandets betydelse för samhället i stort, bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för annan verksamhet. Hit får också räknas effekterna av att ett visst planerat bostadsbyggande inte förverkligas. Det rör sig i sådana fall om en planering, som gett upphov till olika åtgärder, vilka blir överflödiga, otillräckliga eller mer kostnadskrävande då det planerade bostadsbyggandet inte förverkligas.

I vår föreställningsram väljer vi att se effekterna i dess vidare innebörd. Den enda relation vi behandlar i föreställningsramen är den mellan faktiskt bostadsbyggande och effekten. I detta får också inbegripas det planerade bostadsbyggandets påverkan på det faktiskt påbörjade och i förlängningen planeringens betydelse för effekterna.

De faktorer, som påverkar det planerade och faktiska bostadsbyggandet har inga direkta relationer till effekterna. Dessa faktorer har haft sin påverkan i tidigare steg. Man bör välja att se planeringsprocessen som avslutad i och med att bostadsbyggandet påbörjats. Vilka effekterna blir bestäms av det ganska komplexa samspillet mellan olika faktorer i själva planeringsprocessen.

### 5.3 Frågeställningar

I anslutning till att undersökningens avgränsningar redovisas i kapitel 2 behandlas översiktligt även de övergripande frågeställningarna. Var och en av dessa kan emellertid brytas ner i ett antal frågeställningar, som behandlar mer avgränsade problem.

Med utgångspunkt från den föreställningsram vi applicerat på bostadsbyggnadsplaneringen kan vi precisera de övergripande frågeställningarna. Genom att göra detta i nära anslutning till föreställningsramen blir förhoppningsvis preciseringarna klarare. I tabellform redovisas nedan de frågeställningar kring vilka avhandlingen byggts upp. Även temat för densamma redovisas. För helhetens skull redovisas även tema och frågeställningar för tidigare kapitel.

## Tabell 5.1      Undersökningens tema och frågeställningar

### Tema

### Frågeställningar

#### Kapitel 2

Kapitlet ägnas åt en genomgång av den bostadspolitiska värdefördelningen med avseende på boendet och byggandet. Mot denna bakgrund redovisas bostadspolitikens huvudområde- och avhandlingens avgränsningar.

#### Kapitel 3

Inledningsvis redovisas översiktligt bostadspolitiken under 100 år. I ett andra avsnitt presenteras bostadsfrågan ur en planeringssynvinkel.

Den sista delen av kapitlet ägnas åt framväxten och utformningen av dagens bostadspolitiska organisation och de medel den har till sitt förfogande.

Vilken syn har man vid olika tidpunkter haft på samhällets engagemang för bostadsförsörjningen?

När lades grunden för kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen?

Hur har dagens bostadsbyggnadsplanering vuxit fram?

Hur ser dagens bostadspolitiska organisation ut och hur har den vuxit fram?

Vilka medel förfogar den bostadspolitiska organisationen över?

#### Kapitel 4

Avhandlingens föreställningsram.

I detta kapitel redovisas en generell föreställningsram för offentlig planering. Vidare görs en genomgång av planeringsbegreppet och de faktorer, som ingår i föreställningsramen.

#### Kapitel 5

Kommunal bostadsbyggnadsplanering - en preciserad föreställningsram.

Den generella föreställningsram, som presenterats i kapitel 4 appliceras i detta kapitel på den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. Vidare redovisas detaljerat tema och frågeställningar för undersökningen. Avslutningsvis görs en genomgång av det material och den metod undersökningen bygger på.

#### Kapitel 6

Kommunal bostadsbyggnadsplanering i med- och motvind.

Med utgångspunkt från uppgifter i de kommunala beslut byggnadspreferenser och uppgifter om faktiskt påbörjade lägenheter görs en analys av de variationer som finns

Vilken omfattning av bostadsbyggandet planerar kommunen för under olika skeden?

Vilka faktorer förklarar variationerna i planerad omfattning av bostadsbyggandet under andra skeden?

## Tema

mellan kommunerna under olika skeden och de förändringar som ägt rum mellan skedena. Inledningsvis redovisas bostadsbyggandets omfattning under efterkrigstiden och vissa uppgifter om planerat och faktiskt bostadsbyggande i urvalkommuner under den studerade tioårsperioden. För analysen delas perioden i tre skeden.

## Kapitel 7

Planeringslinjer och planeringsbeteende.

Varje bostadsbyggnadsprogram omfattar de närmaste fem åren.

I kapitlet analyseras hur kommunen väljer att tidsmässigt fördela sitt bostadsbyggande inom planeringsomgången. Byggandet kan fördelas på i princip tre sätt: ökande över tiden, jämnt över tiden och minskande över tiden. Detta betecknas som planeringslinjer. Kommunens val av olika planeringslinjer kan betecknas som stabilt eller instabilt planeringsbeteende.

## Kapitel 8

Planerad och faktiskt bostadsbyggande.

Detta kapitel bygger på dels uppgifter om planerat och faktiskt bostadsbyggande av program och påbörjande, dels intervju- och enkätuppgifter om förverkligat bostadsbyggande och orsakerna till att ett planerat byggande inte realiseraras.

## Kapitel 9

Bostadsbyggnadsplaneringens roll i kommunal planering.

Detta kapitel, som bygger på intervjuer och enkäter med företrädare för kommunen, belyser hur beslutsfattaren uppfattar betydelsen av bostadsbyggnadsplaneringen.

## Frågeställningar

Vilka faktorer förklara förändringen mellan olika skeden i planerad omfattning av bostadsbyggnadet?

Vilken inriktning av bostadsbyggandet planerar kommunerna för under olika skeden?

Vilka faktorer förklarar variationerna i planerad produktionsinriktning under olika skeden?

Hur fördelar kommunerna sitt planerade byggande över tiden?

Vilken stabilitet uppvisar kommunen beträffande en viss planeringslinje?

Vilka faktorer förklarar stabilitet i planeringsbeteendet?

I vilken utsträckning förverkligar kommunen sitt planerade bostadsbyggande?

Vilka faktorer förklarar variationer i graden av förverkligat bostadsbyggande?

Hur anser kommunerna att de kunnat förverkliga sitt bostadsbyggande?

Vilka orsaker anger kommunen till att ett planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas?

Kan olika egenskaper hos kommunerna förklara olika orsaker till bristande överrensstämmelse mellan plan och förverkligande?

Vilken betydelse har bostadsbyggnadsplaneringen allmänt sett?

I vilken utsträckning är bostadsbyggnadsplaneringen styrande för annan kommunal planering?

Vilka faktorer förklarar variationen i bostadsbyggnadsplaneringens betydelse

forts tabell 5:1

Vidare behandlas kommunernas syn på för annan planering?  
de anvisningar m m som bostadsstyrelsen meddelar.  
I vilken utsträckning utsträckning följer kommunerna den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden?  
Hur väl insatta är de förtroendevalda i olika kommunala planeringar?

## Kapitel 10

Länsbostadsnämnden och bostadsförsörjningen.  
Detta kapitel bygger på intervju- och enkätuppgifter från olika företrädare för länsbostadsnämnderna. Kapitlet ger en bild av hur den kommunala planeringen kommer in i länsbostadsnämndernas verksamhet. Vidare analyseras uppgifter från länsbostadsnämnd och kommuner om länsbostadsnämndens betydelse för kommunens bostadsförsörjning.

Vilken roll spelar den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen (KBP) för fördelningen av låneramen?  
Vilka statliga regionala instanser deltar i bedömningen av KBP och vid förverkligande av låneramen?  
Vilken betydelse anser länsbostadsnämndens företrädare att nämnden har för kommunernas bostadsförsörjning?  
Vilken betydelse anser kommunernas företrädare att länsbostadsnämnden har för kommunernas bostadsförsörjning?

### 5.4 Material och metod

I sina huvuddelar baseras undersökningen på massdata. Till resultaten av massdataanalysen fogas emellertid en del resultat från intervjuer som mer detaljerat belyser de problem, som behandlas.

Undersökningen har genomförts i ett urval av landets kommuner. I det följande redovisas urvalsprinciperna, det material undersökningen bygger på och de tekniker med hjälp av vilket materialet bearbetats och analyserats.

#### 5.4.1 Material

Materialet för denna undersökning är av i huvudsak två slag. Dels intervju- och enkätuppgifter rörande kommunal bostadsbyggnadsplanering, dels uppgifter ur planeringsdokument och statistik rörande omfattningen och inriktningen av kommunernas planerade och faktiska bostadsbyggande.

##### 5.4.1.1 Enkäter

Tre enkätundersökningar har genomförts inom ramen för projektet. Under våren 1975 tillställdes samtliga förtroendevalda i landets länsbostadsnämnder en enkät rörande nämndens arbetsformer och de förtroendevaldas inställning till en ändrad uppgiftsfördelning mellan de olika administra-

tiva nivåerna i den bostadspolitiska organisationen. (Enkätsvaren finns redovisade i en rapport, Norrving 1976, och i en något förkortad version, som bilaga till Bygghänsynsmyndighetsutredningens betänkande, SOU 1976:26. I de delar av handlingen bygger på nämnda enkät redovisas endast huvudresultaten. För en mer detaljerad framställning hänvisas till nämnda rapport). Enkäten besvarades av 94 % av de tillfrågade.

De övriga två enkäterna sändes ut under våren 1977 till berörda tjänstemän resp kommunstyrelsens ordförande i ett urval av landets kommuner. (Dessa båda enkätundersökningar genomfördes i samarbete med projektet Statlig och Regional Förvaltning och behandlade Fysisk riksplanering, Länsplanering och kommunal bostadsbyggnadsplanering. Resultaten från dessa enkäter är, i de delar de rör den fysiska riksplaneringen, tidigare redovisade i en rapport, Magnusson-Norrving 1977.)

I dessa delar genomfördes undersökningen på uppdrag av Expertgruppen för forskning om fysisk planering och bebyggelse, knuten till bostadsdepartementet. De frågor som behandlar länsplaneringen samt vissa bearbetningar av frågorna rörande den fysiska riksplaneringen finns redovisade av Magnusson 1980. Parallellt med dessa båda enkäter genomfördes i ett antal kommuner i urvalet intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda. De frågor som togs upp i enkäterna utgjorde en mindre del av de som ställdes vid intervjuerna, varför enkäter ej tillställdes de berörda i dessa kommuner. Svarsfrekvensen på såväl tjänstemanna- som politikerenkäten var 93 %. Kontroller för svarsbortfallet i enkätundersökningarna visar att detta fördelar sig jämnt över de olika länen, kommuntyperna och med avseende på de förtroendevaldas partitillhörighet.

#### 5.4.1.2 Intervjuer

Intervjuerna på kommunal nivå gjordes med kommunstyrelsens ordförande och den eller de tjänstemän som arbetat med den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. Intervjuerna gjordes i sammanlagt 26 kommuner fördelade över samtliga län som omfattas av undersökningen. Samtliga planerade intervjuer genomfördes.

Intervjuerna på regional nivå gjordes med länsbostadsdirektörerna, planeringsdirektörer och länsarkitekter vid länsstyrelserna. I sex av länen i urvalet dessutom med företrädare för länsstyrelsens naturvårdsenhet, lantmäterienhet och länsantikvarien. På de fristående länsorganen i dessa sex län intervjuades företrädare för lantbruksnämnden och vägförvaltningen.

#### 5.4.1.3 Uppgifter om planerat och faktiskt bostadsbyggande

Det material vi har att tillgå för en analys av planerat och faktiskt bostadsbyggande är främst uppgifter ur de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen för åren 1968-77 och statistik över påbörjade lägenheter. I den mån kommunsammanläggningen inte var genomförd när vår undersökningsperiod börjar har vi valt att ta uppgifter om planerat bostadsbyggande ur det bostadsbyggnadsprogram, som utarbetats för kommunblocket ifråga. På samma sätt har vi förfarit med uppgifter om faktiskt påbörjande. Då de statliga låneramarna fördelades på kommunblock är detta ett förfarande, som väl stämmer överens med hur bostadsförsörjningen var organiserad innan kommunsammanläggningarna var slutförda.

Uppgifter ur de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen har tillhandahållits av bostadsstyrelsen i form av magnetband och hålkort. Uppgifterna avser varje enskilt bostadsprojekt och har därför måst aggregeras till kommunnivå. Statistiska Centralbyrån har tillhandahållit råtabeller över planerat bostadsbyggande. Dessa uppgifter finns inte publicerade i den officiella statistiken. Dessutom har kommunala bostadsbyggnadsprogram i sin helhet genomgått för ett stort antal kommuner.

#### 5.4.2 Metod

Undersökningen av den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen avser åren 1968-1977. Under denna tid har genomförts en omfattande kommunsammanläggning. År 1977 ingick 115 kommuner i urvalet. Kommunsammanläggningen utgör dock ett förhållandevis litet problem för vår del. Visserligen var de planerade kommunsammanläggningarna inte slutförda där vår undersökningsperiod tar sin början (1968). Kommunblocken var dock vanligtvis grunden för bostadsbyggnadsplaneringen och dessa har endast i begränsad omfattning förändrats under den studerade tioårsperioden (se Jönsson 1971).

##### 5.4.2.1 Urval

Urvalet omfattar samtliga kommuner i följande tio län: Södermanlands län (D), Jönköpings län (F), Kronobergs län (G), Malmöhus län (M), Hallands län (N), Älvsborgs län (P), Örebro län (T), Kopparbergs län (W), Västernorrlands län (Y) och Västerbottens län (AC). Kommunerna i dessa län uppvisar ur bostadsbyggnadsplaneringens synpunkt olika problemsituationer. I Malmöhus län och även i någon mån Hallands och Älvsborgs län finns kommuner, som ingår i storstadsområden. Norrlandslänens kommuner visar på problemen

med befolkningsminskning av stor omfattning etc. Då vi är intresserade av relationerna mellan kommuner och länsorgan har vi tagit med alla kommuner i ett län.

De kommuner som ingår i vårt urval är med avseende på befolkningsstorlek och befolkningsutveckling representativa för kommunerna i landet som helhet. I urvalet finns dock en överrepresentation av borgerligt styrda kommuner. Efter kommunvalet 1976 hade 66 % av kommunerna i vårt urval borgerlig majoritet. Motsvarande andel för hela riket var 57 %.

Tidigare undersökningar av de svenska kommunerna har utgått från storlek, befolkningsutveckling, tätortsgrad och politisk majoritet som urvalsgrunder (se t ex Westerståhl 1970, Forsell 1972, Häggroth 1972, Johansson 1976, Beckman 1977 och Hagström 1978). Variationer i dessa sk bakgrundsegenskaper har visat vissa samband med variationer i beslutsprocessen i kommunerna.

#### 5.4.2.2 En jämförande ansats

Då vi avser att undersöka om olika företeelser i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen varierar mot bakgrund av olika egenskaper i kommunerna, är det väsentligt att ha ett någorlunda stort antal kommuner i urvalet. Möjligheterna att tränga djupare in i den enskilda kommunen blir emellertid mindre då antalet kommuner ökar. Vi har försökt kompensera dessa nackdelar med att genomföra ingående intervjuer i en mindre del av kommunerna i urvalet. Intervjuer och enkätundersökningarna har genomförts i en nära samverkan med projektet Statlig Regional Förvaltning. Båda projekteten arbetar med samma kommunurval, och en del intervju- och enkätundersökningar har genomförts vid samma tidpunkt, för att möjliggöra jämförelser mellan olika typer av planering.

Analyserna i avhandlingen göres på kommunnivå. Kommunstyrelseordförandens och tjänstemännens intervju- och enkätsvar får därvid representera kommunen som aktör i planeringen.

Två olika analystekniker tillämpas i undersökningen, flerfältstabellen och regressionsanalysen. Den sistnämnda förutsätter en skalnivå - intervallskala - som vi inte uppnår i enkät- och intervjufrågorna. Här är vi alltså hänvisade till olika tekniker, som bygger på lägre skalnivåer. Uppgifter ur kommunala bostadsbyggnadsprogram, påbörjandestatistik och ett flertal bakgrundsvariabler håller emellertid intervallskalenivå. Genomgången av detta material baseras på regressionsanalys (För en genomgång

av de olika analysteknikerna se t ex Hellevik 1977 och SPSS 1975.) De bakgrundsvariabler vi använder oss av vid analysen av innehållet i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen väljes med hänsyn till vilka år vi studerar. Vi väljer alltså genomgående de uppgifter som ligger närmast det studerade året, om vi inte med anledning av föreställningsramen bör välja uppgifter av annat datum. Detta redovisas i så fall särskilt.

Enkät och intervju-frågorna avser att spegla förhållandena i kommunerna kring mitten av 1970-talet. De förklaringsfaktorer vi använder för analysen av svaren på frågorna avser därför förhållandena vid denna tidpunkt. Då vi för denna analys inte kan arbeta med intervallskala är vi hänvisade att gruppera kommunerna utefter olika variabler. Som regel har vi valt kvartilgränserna. I några fall, för att inte få ett alltför litet n-tal i korstabellerna har vi valt att göra en tu-delning. I de fall vi talar om expanderande och retarderande kommuner då vi analyserar enkätsvaren avser vi med expanderande kommuner sådana som har en befolkningsökning som överstiger befolkningsökningen i riket som helhet. Övriga betecknas som retarderande.

I vårt kommunurval speglas olika problemsituationer vad gäller bostadsbyggnadsplaneringen. Vi vill undersöka i vilken utsträckning variationer i den kommunala planeringen kan förklaras utifrån den varierande problem-bild kommunerna uppvisar. Vår ansats med ett stort antal undersökningsenheter innebär att unika förklaringsfaktorer får vika för de generella. De intervjuer vi genomfört i en del kommuner ger oss dock inblick i de problem som finns i planeringen, även om problemen är ganska specifika. I en del frågor i enkäterna har vi också bett intervjupersonerna redovisa detaljerat vilka faktorer som orsakat problem i planeringen.

Detta kapitel ägnas åt kommunernas bostadsbyggnadsplanering sådan den kommer till uttryck i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen under åren 1968-77. Ur programmen hämtas uppgifter om det antal lägenheter som avses bli påbörjade inom de år planeringen omfattar samt fördelningen på olika hus typer för denna produktion.

Den studerade tioårsperioden kännetecknas av stora variationer över tiden vad gäller planerad och faktisk produktion av bostäder. Även hustypsfördelningen har förändrats markant. Kommunerna uppvisar också sins emellan vid samma tidpunkt stora variationer i ovannämnda avseenden. Innan vi tränger djupare in i den kommunala planeringen och gör försök att förklara de variationer som finns, skall vi ge en översiktlig redovisning av planerat och faktiskt bostadsbyggande.

### 6.1 Bostadsproduktionen under efterkrigstiden

Större delen av efterkrigstiden har kännetecknats av en betydande bostadsbrist. Den sista stora satsningen från statsmakternas sida att undanröja detta problem var miljonprogrammet, vilket var slutfört år 1974. I diagram 6.1 kan vi följa bostadsproduktionens utveckling under efterkrigstiden.<sup>1</sup> Det finns flera drag i bostadsproduktionens utveckling som förtjänar att framhållas. Från rekordnoteringen 1970 med nära 110 000 färdigställda lägenheter minskade bostadsproduktionen drastiskt under några år. Takten i minskningen har dämpats något under de senaste åren men 1980 ligger vi under den nivå bostadsbyggandet hade år 1945. År 1974 blev för första gången antalet färdigställda lägenheter i flerfamiljshus färre än i småhus. Småhusproduktionen har ökat under hela efterkrigstiden och har under

<sup>1</sup> Uppgifterna som diagrammet bygger på avser färdigställda lägenheter. Det är dessa uppgifter vi vanligtvis möter i den officiella statistiken. I undersökningen arbetar vi emellertid huvudsakligen med uppgifter om påbörjade lägenheter. Då dessa uppgifter inte publiceras har det inte varit möjligt att få tillgång till dem för hela efterkrigstiden. I och för sig torde det vara mycket ovanligt att lägenheter som påbörjats inte blir färdigställda. Lägenheter, som påbörjats ett år kan dock bli färdigställda först nästkommande år och på så sätt minska jämförelsemöjligheterna med de uppgifter om planerat bostadsbyggande som finns i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen, för det aktuella året.

## ANTAL LÄGENHETER

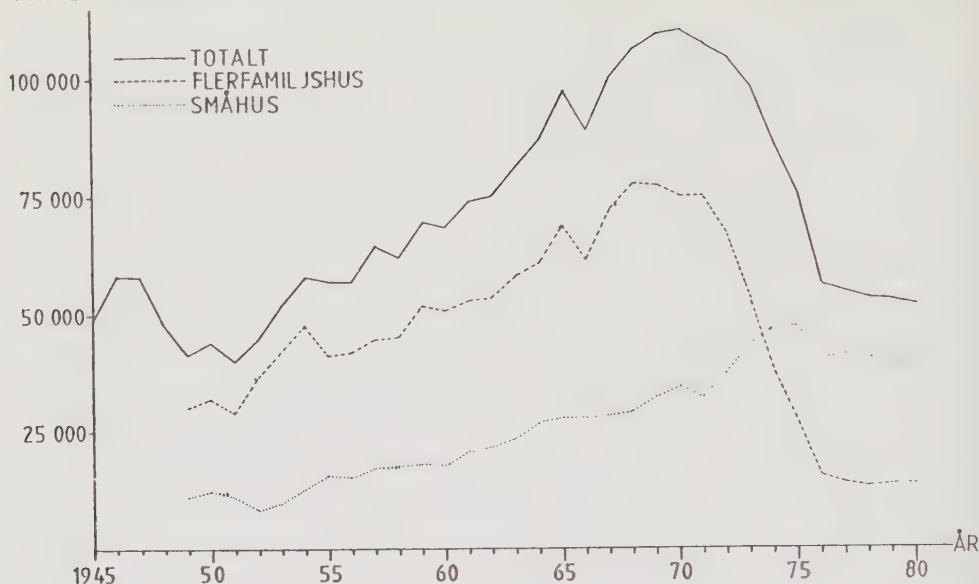


Diagram 6.1 Antalet färdigställda lägenheter 1945-79. Hela riket.

senare delen av 1970-talet svarat för ca 75 % av allt bostadsbyggande. Antalet nyproducerade lägenheter i flerfamiljshus har aldrig varit så litet som under senare delen av 1970-talet. Uppgifterna i diagram 6.1 avser hela riket men utvecklingen i de kommuner, som ingår i vår undersökning, är i stort den samma.

### 6.2 Bostadsbyggandet i urvalskommunerna

Utifrån diagram 6.1 kan vi konstatera betydande variationer över tiden vad gäller bostadsbyggandets omfattning och inriktning. I diagram 6.2 nedan redovisas motsvarande uppgifter för urvalskommunerna för åren 1968-77. Det bör dock påpekas att uppgifterna avser påbörjade lägenheter, inte färdigställda lägenheter. Vidare har uppgifterna omvandlats till en indexserie med år 1968 som utgångspunkt, (1968=100).

I frågan om det totala antalet påbörjade lägenheter och variationerna över tiden är vissa kommuner särskilt betydelsefulla. Nämligen de som producerar många lägenheter. I vårt urval kan vi finna kommuner, som producerar något tiotal lägenheter per år men också kommuner där den årliga produktionen vissa år ligger kring 10 000 lägenheter. Det säger sig självt

att om kommuner av den sistnämnda typen förändrar omfattningen av sin bostadsproduktion får detta stort genomslag på bostadsbyggandets omfattning i vår undersökning. I diagram 6.4 och 6.5 redovisar vi utvecklingen i olika storleksgrupper. Om vi främst är intresserade av bostadsbyggandets totala omfattning och de konsekvenser detta har för sysselsättning, materialåtgång etc, ger totalsiffrorna en riktig bild. Bostadsbyggandet har ju betraktats som något av motor i den svenska ekonomin. Investeringarna i bostadssektorn räknat i fast penningvärde är dock idag lika stora som år 1970. Förklaringen till detta ligger i åtgärder för ombyggnad, underhåll och energisparande.<sup>1</sup>

Bostadsbyggandet är emellertid också en kommunal angelägenhet. Bostadsbyggandet sker utifrån de förutsättningar och behov som finns i kommunen. Dessa faktorer varierar från kommun till kommun. Vi har därför ingen anledning att anta att alla kommuner beter sig på samma sätt. Dämed är det intressant att studera om de variationer i byggandets omfattning och inriktning över tiden, som vi finner i urvalet sammantaget, består då vi kontrollerar för exempelvis kommunstorlek. En sådan redovisning finns i diagram 6.4 och 6.5 nedan.

#### 6.2.1 Faktiskt bostadsbyggande

År 1968, det första året i vår undersökningsperiod, påbörjades drygt 100 000 lägenheter i hela riket. Motsvarande siffra för våra urvalskommuner är knappt 40 000. Av diagram 6.2 framgår att under de fyra första åren av den studerade tioårsperioden påbörjades ett ungefär lika stort antal lägenheter per år. Efter år 1972 skedde en kraftig minskning i antalet påbörjade lägenheter ner till drygt hälften av 1968 års siffror. Minskningen är helt att hänföra till flerfamiljshusen. Produktionen av småhus har nämligen ökat kraftigt.

---

<sup>1</sup>Uppgifter från bostadsdepartementet i januari 1981.

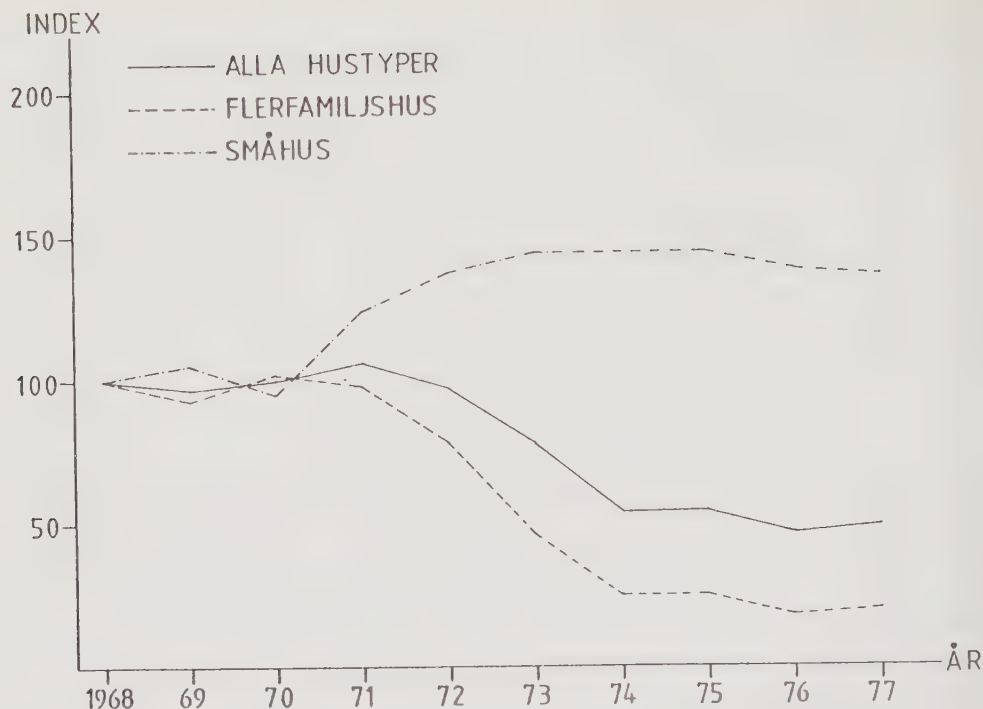


Diagram 6.2 Faktisk bostadsproduktion i urvalskommunerna 1968-77. Index beräknat på summan av producerade lägenheter av resp typ. 1968=100.

### 6.2.2 Planerat bostadsbyggande

Diagram 6.3 innehåller uppgifter om det planerade påbörjandet av lägenheter. Vi finner i stort samma mönster över tiden och mellan olika hus typer som för det faktiska påbörjandet. Det planerade bostadsbyggandet för hela perioden har legat över vad som faktiskt producerats. Kapitel 8 ägnas åt en jämförelse mellan planerat och förverkligat bostadsbyggande.

### 6.2.3 Olika skeden i utvecklingen

Med utgångspunkt i diagram 6.2 kan man indela den studerade tioårsperioden i tre skeden. Skede I, som omfattar åren 1968-71 kännetecknas av en relativt jämn produktionsnivå. Andelen småhus är relativt konstant.

Skede II innebär dramatiska förändringar. Mellan åren 1971 och 1974 redu-

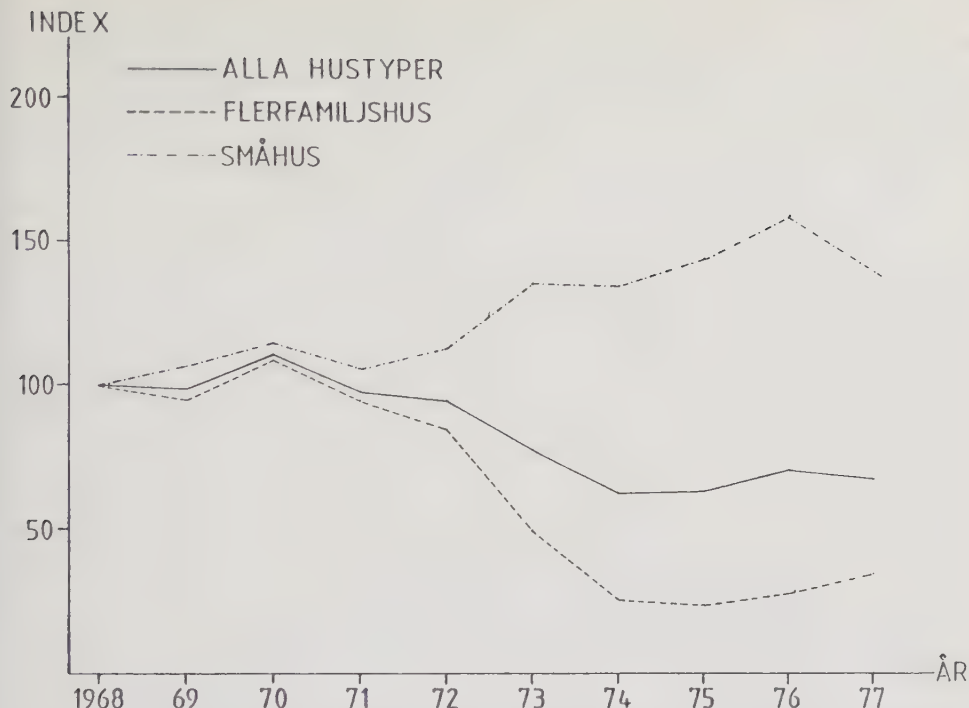


Diagram 6.3 Planerat påbörjande av lägenheter i urvalskommunerna. Index beräknat på summan av planerade lägenheter av resp typ. 1968=100. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje planeringsomgång.

ceras det årliga påbörjandet av lägenheter i flerfamiljshus till en fjärdedel. Den totala produktionen av lägenheter (samtliga hustyper) halveras. Under detta skede ökar också småhusproduktionen kraftigt.

Från och med år 1974, under skede III, ligger påbörjandet av lägenheter någorlunda jämnt, men nivåerna är, jämfört med skede I, helt förändrade. Andelen småhus är relativt konstant. Även vad gäller planerade lägenheter får vi ungefär samma bild. (diagram 6.3)

#### 6.2.4 Bostadsbyggandet i kommuner av olika storlek

Diagram 6.2 och 6.3 redovisar förändringarna i totalsiffrorna för hela urvalet. I det följande kommer vi att redovisa hur planerad och faktisk produktion varierar i kommuner av olika storlek.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Efterson spridningen inom respektive storleksgrupp inte är jämn bygger diagram 6.4 och 6.5 på medianvärden för respektive grupp.

Då vi i den fortsatta analysen kommer att använda oss av andra mått än bostadsbyggandets omfattning i absoluta tal, är detta ett skäl till att här redovisa hur bostadsbyggandets omfattning varierar med avseende på kommunstorlek.

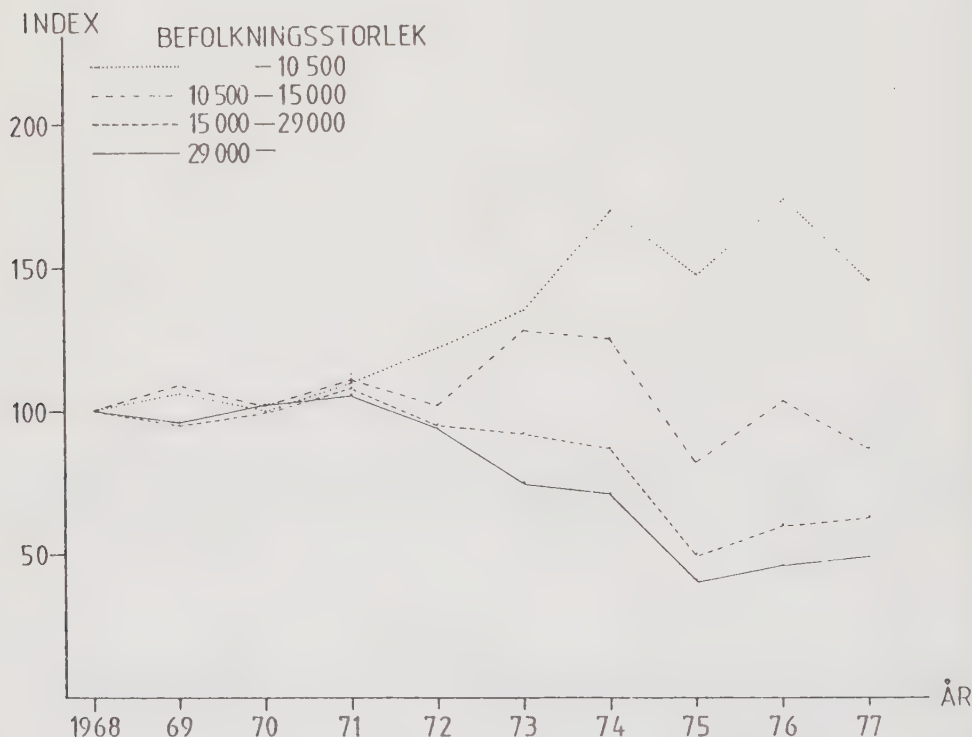


Diagram 6.4 Bostadsbyggandets omfattning (faktiskt påbörjade lgh) i olika kommunstorlekar. Medianvärden för resp storleksgrupp. Index 1968=100.

Diagram 6.4 visar att kommunerna i de olika storleksgrupperna mellan åren 1968 och 1972 i stort behöll de andelar av den totala produktionen, som de hade år 1968. Därefter sker vissa intressanta förändringar. De minsta kommunerna ökar därefter sitt bostadsbyggande i absoluta tal. På grund av de övriga storleksgruppernas minskade bostadsbyggande ökar de minsta kommunerna även sin andel av det totala bostadsbyggandet. Den kraftiga nergången i bostadsbyggandet totalt, som kunnat konstateras efter år 1972, har alltså inte ägt rum i kommuner av denna typ. Visserligen rör det sig

om ett i absoluta tal litet bostadsbyggande, som nästan uteslutande sker i form av småhus, men det skall ändå framhållas att i en fjärdedel av kommunerna bostadsbyggandet ökat såväl absolut som relativt sett.

Den storleksgrupp som omfattar kommuner med en befolkning mellan 10 500 och 15 000 invånare visar endast en svag nedgång i den absoluta omfattningen av bostadsbyggandet. Även här rör vi oss med ett absolut sett litet bostadsbyggande. Vi kan dock konstatera att hälften av kommunerna knappast har haft någon nergång i bostadsbyggandet. Hälften av kommunerna har alltså under den studerade tioårs-perioden kunnat planera för ett oförändrat eller ökat bostadsbyggande, även om det rör sig om totalt sett ett litet antal lägenheter. Sett ur den kommunale beslutsfattarens synvinkel är detta naturligtvis betydelsefullt.

Som framgår av diagrammet är det de befolkningsmässigt största kommunerna som kraftigast minskat omfattningen av bostadsbyggandet. Kommungruppen med 15 000 till 29 000 invånare visar i stort på samma utveckling. Där finns alltså förklaringen till det totalt sett kraftigt minskade bostadsbyggandet. (diagram 6.2)

En viktig roll i produktionsminskningen har det kraftigt minskade byggandet av lägenheter i flerfamiljshus. Flerfamiljshusen är den produktionsinriktning, som varit dominerande i de större kommunerna. I befolkningsmässigt småkommuner har under hela den studerade perioden småhusproduktionen varit dominerande. Den lilla produktion av lägenheter i flerfamiljshus, som förekom i de små kommunerna under första delen av perioden, har så gott som helt upphört. I alla kommuntyper har småhusproduktionen ökat såväl absolut som relativt sett. Dessa betydande omkastningar vad gäller omfattning och inriktning av bostadsbyggandet skedde under skede II.

Under skede III har småhusproduktionen legat på en hög nivå. Diagrammen innehåller inga uppgifter om förhållandena efter år 1977. Det kan dock konstateras att under de sista åren av 1970-talet har även småhusbyggandet tenderat att minska.

Som framgår av diagram 6.5 nedan uppvisar den planerade lägenhetsproduktionen i huvudsak samma mönster som den faktiska (diagram 6.4). Vi kan dock konstatera att den planerade produktionen inte minskar lika kraftigt över tiden som den faktiska. Vidare att nedgången i den faktiska produktionen är större än i den planerade för främst kommuner med en befolkning mellan 15 000 och 29 000 invånare. Den planerade bostadsproduktionen hålls uppe, något som inte har sin motsvarighet i faktiskt producerade lägenheter.

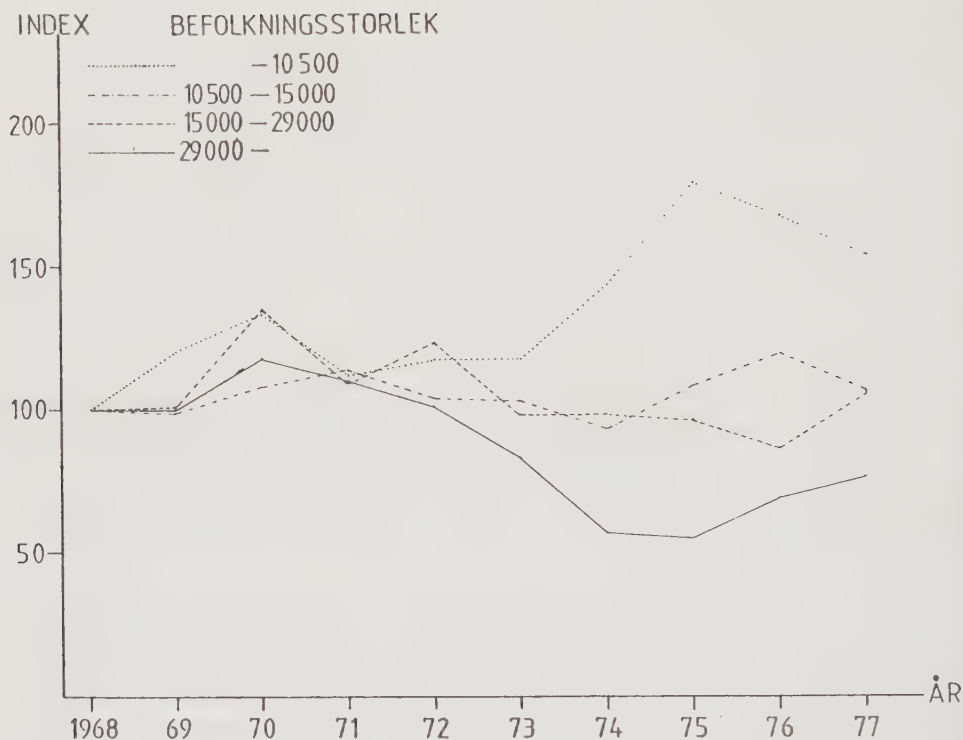


Diagram 6.5 Bostadsbyggandets omfattning (planerad produktion) i olika kommunstorlekar. Index 1968=100.  
Medianvärden för resp storleksgrupp. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje planeringsomgång.

## 6.3 Kommunernas bostadsbyggnadsplanering: omfattning, inriktning och fördelning över tiden

Inledningsvis i detta kapitel har vi gett en bild av hur bostadsbyggandets omfattning och inriktning har förändrats över tiden. Vi har också något berört hur utvecklingen har varit i kommuner av olika storlek.

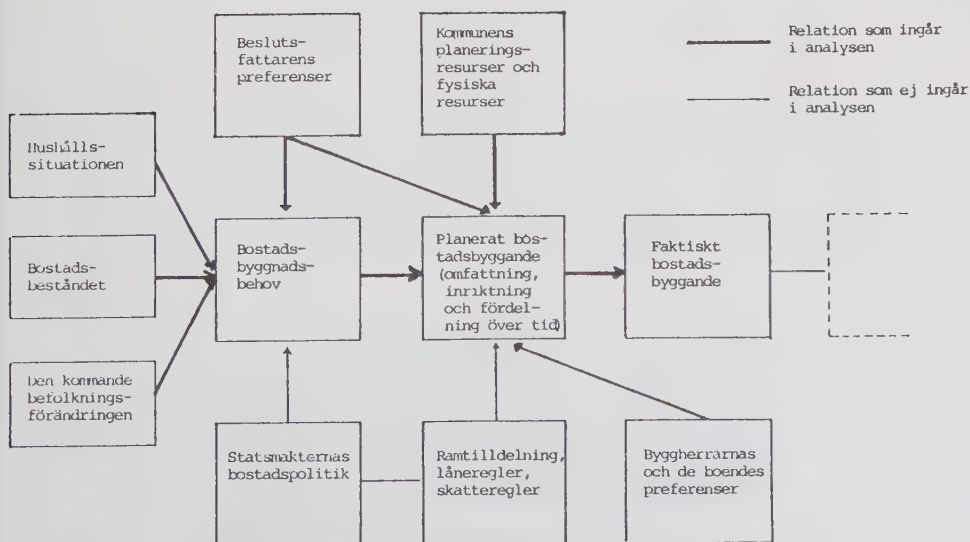
I detta avsnitt skall vi behandla omfattning, inriktning och tidsmässig fördelning av det bostadsbyggande, som kommunerna planerar för. Den tidsmässiga fördelningen av bostadsbyggandet analyseras i kapitel 7.

### 6.3.1 Föreställningsram och förklaringsfaktorer

Det vi vill veta är om bostadsbyggandets omfattning, inriktning och tidsmässiga fördelning varierar mellan kommunerna och över tiden och vad som i så fall kan förklara dessa variationer. Vi skall för den skull återknyta till den föreställningsram vi applicerat på bostadsbyggnadsplaneringen (se avsnitt 5.2). De faktorer som påverkar det planerade bostadsbyggandet och relationerna mellan faktorerna har översiktligt behandlats i anslutning till föreställningsramen. Vi skall i detta sammanhang ange de operationaliseringar vi valt.

I detta kapitel för vi in endast en del av faktorerna. Vilka dessa är framgår av figur 6.1.

Figur 6.1 Olika faktorerers påverkan på det planerade bostadsbyggandet



### 6.3.2 Operationaliseringar

I det följande görs en genomgång av de operationaliseringar som gjorts för de beroende och oberoende variabler, som ingår i analysen i detta kapitel.

#### 6.3.2.1 Beroende variabler

Som beroende variabler i analysen ingår bostadsbyggandets omfattning, förändring i omfattning, inriktning och tidsmässiga fördelning. Vad gäller den sistnämnda variabelns operationalisering så är den något mer komplicerad än vad gäller de övriga tre. I detta avsnitt ges därför endast en kort kommentar och i övrigt hänvisas till redovisning av bostadsbyggandets tidsmässiga fördelning i kapitel 7.

#### Bostadsbyggandets omfattning

För att neutralisera inflytandet av befolkningsstorlek på bostadsbyggandet har vi valt ett mått för planerat bostadsbyggande, som uttrycks i antalet planerade lägenheter per 10 000 invånare.

Uppvisar då kommunerna några skillnader i detta avseende? Ja, i högsta grad. Såväl mellan kommunerna som över tiden finns betydande skillnader. För att illustrera det har vi i tabell 6.1 redovisat data rörande omfattningen.

Tabell 6.1 Antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare 1968-77 (alla lägenhetstyper). Centralmått och spridning. Första påbörjandeåret i varje planeringsomgång.

| År                 | 1968 | 69  | 70  | 71  | 72  | 73  | 74  | 75  | 76  | 77  |
|--------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Min                | 5    | 5   | 21  | 26  | 24  | 17  | 27  | 18  | 9   | 40  |
| Nedre kvartilgräns | 63   | 65  | 84  | 78  | 79  | 66  | 63  | 63  | 71  | 72  |
| Median             | 92   | 99  | 112 | 103 | 101 | 86  | 82  | 86  | 89  | 94  |
| Övre kvartilgräns  | 130  | 136 | 146 | 151 | 138 | 111 | 98  | 109 | 113 | 109 |
| Max                | 385  | 314 | 390 | 317 | 351 | 619 | 264 | 553 | 340 | 240 |

Med tanke på de volymmässigt stora förändringar som bostadsbyggandet genomgått under den studerade perioden, uppvisar den genomsnittliga kommunen (medianvärdet) en ganska stabil situation över tiden. Bostadsbyggandet ligger i genomsnitt strax under 100 planerade lägenheter per 10 000 invånare. Hur kan vi då ur sådana siffror utläsa den halvering av bostadsbyggandet som ägt rum under perioden? För att förklara ut det måste vi studera kvartilgränserna. Den övre kvartilgränsens värden sjunker kraftigt efter år 1972.

Det finns några alternativa angreppssätt när det gäller att studera variationerna i kommunernas planerade bostadsbyggande. Vi har tillgång till data för tio år. Med hjälp av regressionsanalys kan vi för vart och ett av dessa år erhålla en ekvation där vi kan studera i vilken utsträckning olika faktorer kan förklara variationerna i bostadsbyggandets planerade omfattning. Det är emellertid knappast intressant att studera variationerna år från år. Tillfälligheter kan spela in och tillmätas en betydelse de inte har i ett något längre perspektiv.

Vi har därför valt ett annat alternativ, som bygger på den skedesindelning,

som gjorts med utgångspunkt från diagrammen 6.2. och 6.3. Vi finner där tre skeden i den studerade tioårsperioden, vilka markant skiljer sig från varandra, men är ganska likartade över åren inom respektive skede. Med utgångspunkt från denna indelning har vi beräknat ett genomsnitt för det planerade bostadsbyggandets omfattning per år och innevånare för varje skede.

På så sätt erhåller vi tre värden för perioden, vilka utgör den beroende variabeln i en regressionsanalys. Genom att bilda en regressionslikvation för varje skede kan vi studera dels vilka oberoende variabler som har något förklaringsvärde, dels hur dessa variabelers förklaringsvärde varierar från skede till skede.

### Förändringen i omfattning mellan skede I och skede III

Ytterligare en möjlighet till en sådan förklaring kan vi få genom att bilda en variabel, som beskriver vilka förändringar kommunerna har genomgått vad gäller bostadsbyggandets omfattning från ett skede till ett annat.

Diagram 6.5 ger en bild av hur kommuner av olika befolkningsstorlek utvecklas över tiden. Med hjälp av regressionsanalys kan vi göra en förfinad analys av dessa tidsmässiga förändringar.

Varje skede är naturligtvis intressant. Skede II, som omfattar endast två år, är emellertid i hög grad omstrukturerande för bostadsbyggandet vad gäller såväl omfattning som inriktning. Såväl före som efter skede II har vi perioder med över tiden jämnare förhållanden. Vi har därför valt att konstruera vår beroende variabel utifrån de skillnader kommunerna uppvisar mellan skede I och skede III. Den intressanta frågan i detta sammanhang blir alltså: Hur har kommunernas bostadsbyggande vad gäller planerad omfattning förändrats över tiden och vad kännetecknar denna förändring?

De data vi har över den genomsnittliga omfattningen av kommunernas bostadsbyggande under varje skede utnyttjas för att bilda en ny variabel som beskriver den förändring som ägt rum mellan skede I och skede III. Ett positivt värde på den nya variabeln innebär att kommunen planerar för ett mer omfattande bostadsbyggande under skede III än vad fallet var under skede I. Följaktligen innebär ett negativt värde att omfattningen av det planerade bostadsbyggandet minskar från skede I till skede III. Med tanke på det kraftigt minskade bostadsbyggandet mellan skede I och skede III förväntar vi oss följaktligen negativa värden på variabeln. Så är också fallet för de flesta kommuner. Tabell 6.2 nedan visar dock att så inte är fallet för samtliga kommuner i vårt urval.

Tabell 6.2 Skillnaden i genomsnittligt planerat antal lägenheter per 10 000 inv och år mellan skede I och skede III. Centralmått och spridning. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång

#### Antal lägenheter per 10 000 inv och år

|                    |       |
|--------------------|-------|
| Min                | - 246 |
| Nedre kvartilgräns | - 54  |
| Median             | - 13  |
| Övre kvartilgräns  | 16    |
| Max                | 87    |

Tabellen visar att den genomsnittliga kommunen (medianvärdet) minskat sitt planerade bostadsbyggande per 10 000 innevånare och år med 13 lägenheter. Ca 40 % av kommunerna har ett positivt värde på variabeln. Det vill säga 40 % av kommunerna har ökat sitt planerade bostadsbyggande mellan skede I och skede III. Av diagram 6.3 framgår att det dock är uppenbart, att denna

ökning varit helt otillräcklig för att kompensera de övriga kommunernas minskade bostadsbyggande.

Att enbart fästa avseende vid de befolkningsmässigt största kommunernas byggande, kan vara motiverat, om man främst är intresserad av bostadsbyggandets totala omfattning. Ser man däremot bostadsförsörjningen som en främst kommunal angelägenhet bör varje kommun studeras för sig. Inte minst utifrån planeringens villkor är detta av intresse.

#### Bostadsbyggandets inriktning

Vår tredje beroende variabel är andelen småhus i planerad produktion. I den följande regressionsanalysen användes ett genomsnittsvärde för åren inom respektive skede. I tabell 6.3 nedan redovisas emellertid värdena för varje år.

Tabell 6.3 Andelen kommuner som planerat för enbart småhusproduktion åren 1968-77. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i varje programomgång

| 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 6    | 7    | 5    | 7    | 8    | 23   | 32   | 40   | 30   | 27   |

Vidare framgår av diagram 6.6 nedan hur andelen småhus i planerad produktion har utvecklats mellan åren 1968-77.

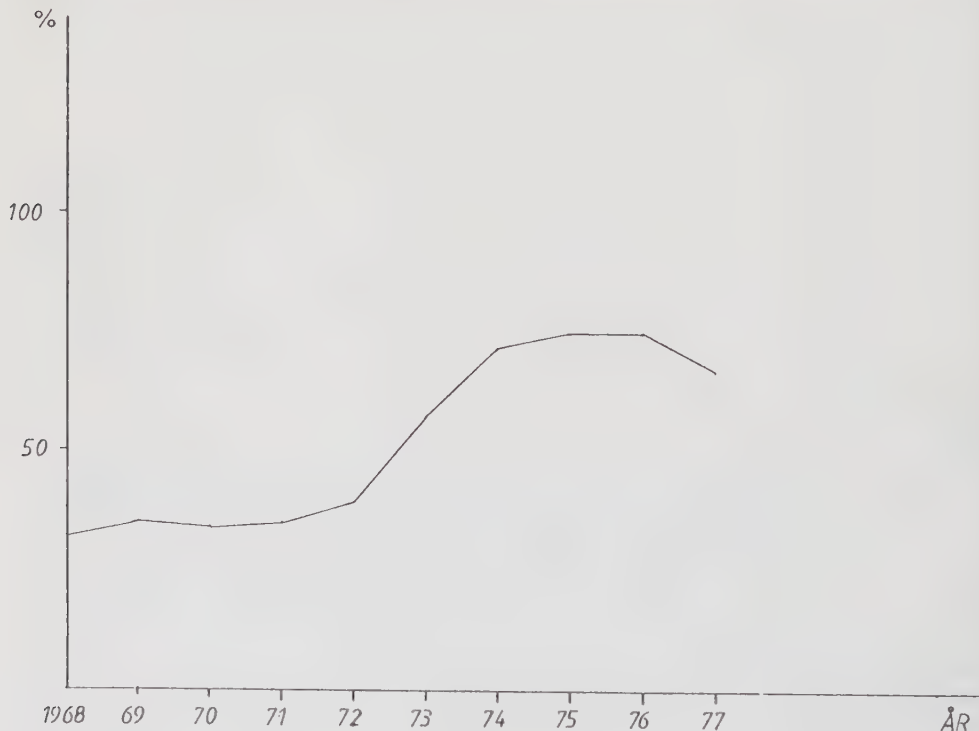


Diagram 6.6 Andelen småhus i planerad produktion 1968-77. Uppgifterna avser andelen i den sammanlagda produktionen i urvalet.

### Bostadsbyggandets fördelning över tiden

Inom den tidsmässiga ramen för varje bostadsbyggnadsprogram beräknar kommunen en viss omfattning på bostadsbyggandet. Detta bostadsbyggande fördelas därefter på de fem år som varje planeringsomgång omfattar. Den variabel som studeras i detta sammanhang är den omfattning av bostadsbyggandet, som planeras för vart och ett av de fem åren. Operationaliseringarna beträffande denna variabel redovisas i direkt anslutning till analysen i kapitel 7.

#### 6.3.2.2 Oberoende variabler

Nedan redovisas de variabler som utnyttjas som förklaringsfaktorer i analysen. Befolkningsstorleken kan, beroende på vad som skall förklaras, ses som representerande olika aspekter. Detta redovisas i anslutning till analysen av respektive beroende variabel.

### Hushållssituation, bostadsbestånd och befolkningsförändring

Hushållssituationen mätes i andelen trångbodda familjer enligt norm 2, som innebär högst två boende per rum, kök och vardagsrum oräknade.

Faktorn bostadsbeståndet operationaliseras som bostadsbeståndets kvalitet mätt i andelen omoderna lägenheter av samtliga bostäder. Med omoderna lägenheter förstås lägenheter som saknar ett eller flera av följande utrustningselement: vattenledning i lägenheten, avlopp i lägenheten, egen vattenklosett, centralvärme, eget bad- eller duschrum. (Se FoB 1970)

Den kommande befolkningsförändringen är en faktor som är problematisk. Avgörande torde vara vilken folkmängd beslutsfattaren räknar med vid den aktuella tidpunkten, något som givetvis är svårt att avgöra. Det är flera faktorer, som påverkar befolkningsutvecklingen i en kommun. I allmänhet kan man säga att utvecklingen av sysselsättningen i kommunen är avgörande. Åtminstone är det den som på kort sikt avgör hur efterfrågan av bostäder utvecklas. På längre sikt har naturligtvis födelse- och dödstaten sin betydelse.

Även om statliga myndigheter i samband med den regionalpolitiska planeringen har fastlagt vissa befolkningsramar för kommunerna, torde dessa fritt kunna välja vilken framtida folkmängd de önskar planera för. (Magnusson 1980) Endast i några enstaka fall har vi kunnat konstatera att befolkningsramarna haft några direkta konsekvenser för kommunerna. Vi kan därför bortse från befolkningsramarna vid vår operationalisering av befolkningsförändringen.

Utifrån intervjuer vet vi att kommunerna i flertalet fall bygger sina antaganden om befolkningsutvecklingen på kort sikt på den utveckling som ägt rum de närmast föregående åren. Vi kan alltså med en viss förenkling säga att kommunernas bedömning av befolkningsutvecklingen är en framskrivning av den tidigare utvecklingen. Vi väljer därför detta som vår operationalisering.

### Beslutsfattarens preferenser

Kommunsammanläggningen utgör ett problem i sammanhanget. Det är först i och med valet 1973 vi erhåller uppgifter om politisk majoritet för kommunerna enligt den indelning vi tillämpar.

### Planeringsresurser och fysiska resurser

Kommunens interna förhållanden såsom administrativa resurser och fysiska resurser har viss betydelse för hur omfattande bostadsbyggande man tror sig kunna klara av. Detta har operationaliserats vad gäller administrativa resurser, som kommunens befolkningsstorlek. (se Lagheim 1978)

De fysiska resurserna är avsevärt svårare att operationalisera. Det enda vi här har kunnat föra till fysisk resurs är den geografiska belägenheten. Det vill säga om kommunen kan anses utgöra en del av en större arbets- och bostadsmarknad. Detta skulle i så fall möjliggöra för kommunen att öka sin folkmängd genom att producera bostäder, utan att arbetstillfällen behövde tillskapas i den egna kommunen. Genom pendling över kommungränsen kunde de inflyttade arbeta i en annan kommun. Detta är ett förhållande som kännetecknar främst storstadsområdena.

En bedömning hos den kommunale beslutsfattaren om förutsättningarna för pendlingsresor torde emellertid inrymmas i bedömningen av befolkningsutvecklingen. Vi behöver därför inte beträffande bostadsbyggandets omfattning gå närmare in på de grunder beslutsfattaren grundar sina befolkningsprognoser på. Annorlunda förhåller det sig beträffande bostadsproduktionens inriktning. I det sammanhanget kommer vi att studera betydelser av kommunens geografiska belägenhet.

Kommunens potential som pendlingskommun operationaliseras som andelen utpendlare av den förvärsarbetande nattbefolkningen enligt Folk- och Bostadsräkningen 1970. Många utpendlare utgör alltså en hög pendlingspotential.

#### Ramtilldelning, låneregler, skatteregler etc

Ramtilldelningen skedde, under perioder med brist på låneramar, utifrån kommunspecifika förhållanden, främst graden av spontan tillväxt inom näringslivet i kommunen. Övriga externa betingelser för bostadsbyggandet antas däremot fungera likformigt över samtliga kommuner. Det är helt klart att ramtilldelningen under skede I utgjorde en klar restriktion på kommunernas möjligheter att bygga bostäder. Då vi saknar uppgifter om ramtilldelningen till de enskilda kommunerna kan denna faktor emellertid inte föras in i själva regressionsanalysen.

#### Byggherrarnas och de boendes preferenser

I vissa avseenden kan, beroende på kommunspecifika förhållanden, de bostads-sökandes preferenser variera mellan olika kommuner. Befolkningens sammansättning och hushållens inkomster kan påverka vilken typ av bostad som efterfrågas. Vi har därför fört in den genomsnittliga hushållsinkomsten och andelen jordbrukssysselsatta som förklaringsfaktorer beträffande inriktningen av bostadsbyggandet. Förvärv av småhus är förenat med avsevärt större kostnader än vad som är fallet då man hyr en bostad, varför hushållens ekonomiska förutsättningar antas spela in. En hög andel sysselsatta inom jordbrukssektorn visar på en låg urbaniseringsgrad och ett bostättningsmönster anpassat efter glesbygdsförhållanden. Detta bör bidra till att öka efterfrågan på bostäder i småhus.

### 6.4 Omfattningen av den planerade bostadsproduktionen

Vilket förklaringsvärde har då de olika faktorer vi redovisat i vår föreställningsram? Med hjälp av regressionsanalys studerar vi dels variationerna i det planerade bostadsbyggandets omfattning, dels variationerna i den förändring som ägt rum i detta avseende mellan skede I och III.

#### 6.4.1 Omfattningen av den planerade bostadsproduktionen under skedena I till III

Vi skall först koncentrera intresset till variationerna i den planerade

omfattningen av bostadsbyggandet mellan åren 1968 och 1977. Dessa tio år grupperas i tre skeden.

Tabell 6.4 Regressionsanalys: omfattningen av planerade lägenheter som en funktion av befolkningsförändring, trångboddhet, omoderna lägenheter, politisk majoritet och befolkningsstorlek. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång. Den beroende variabeln avser antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare och år

|                                 | S k e d e |      |     |
|---------------------------------|-----------|------|-----|
|                                 | I         | II   | III |
| Befolkningsförändring           | .64       | .59  | .34 |
| Omoderna lägenheter             | .         | .    | .   |
| Trångboddhet                    | .         | .    | .   |
| Politisk majoritet <sup>1</sup> | .         | -.18 | .   |
| Befolkningsstorlek              | .18       | .19  | .   |
| -----                           |           |      |     |
| Förklarad varians               | 53        | 40   | 12  |

Som framgår av tabellen ovan är det befolkningsförändringen som har det största förklaringsvärdet för variationen i byggandets omfattning.<sup>2</sup> Detta är naturligtvis på intet sätt förvånande. De som flyttar in i kommunen skall givetvis ha någonstans att bo. Om vi jämför detta med avsaknaden av signifikanta värden för trångboddhet och förekomst av omoderna lägenheter får vi en uppfattning om vad som har styrt bostadsbyggandets omfatt-

<sup>1</sup> Dummyvariabel med värdet 0 för socialistiskt styrda och värdet 1 för borgerligt styrda kommuner.

<sup>2</sup> För de tabeller där resultatet av regressionsanalys redovisas gäller genomgående, att ett positivt beta-värde visar att mot ett högt värde på den beroende variabeln svarar ett högt värde på den oberoende. För ett beta-värde med negativt förtecken gäller således, att mot ett högt värde på den beroende variabeln svarar ett lågt värde på den oberoende. I de fall där den oberoende variabeln är en dummy-variabel gäller, att ett positivt beta-värde visar att mot ett högt värde på den beroende variabeln svarar värdet 1 på dummy-variabeln, dvs efter vår indelning en borgerlig majoritet. Vid ett negativt förtecken på beta-värdet svarar på samma sätt en socialistisk majoritet mot ett högt värde på den beroende variabeln. Beta-värdena kan ses som korrelationskoefficienter.

ning. Det är den förväntade befolkningsförändringen. Situationen i bostadsbeståndet med omoderna lägenheter och trångbodda familjer har inte haft någon nätbar betydelse.

Att så inte varit fallet under skede I är kanske inte så förvånande. Under detta skede rådde brist på låneramar. De kommuner som i första hand kom i åtnjutande av en större ramtilldelning var de som hade en sk spontan tillväxt, det vill säga kommuner som hade en positiv utveckling av näringslivet och som en följd av detta en befolkningsökning. Bakom förhållandena under skede I finns i allt väsentligt tilldelningen av låneramar.

För skedena II och III rådde inte någon brist på låneramar. Kommunerna kunde räkna med att få den tilldelning de önskade. Här kunde vi alltså förvänta oss, att förekomst av trångbodda familjer och omoderna lägenheter påverkas omfattningen av bostadsbyggandet. Så har emellertid som synes inte varit fallet.

Endast under skede II erhåller vi ett signifikant värde på den politiska variabeln. I klartext innebär detta värde att det var de socialistiskt styrda kommunerna, som under detta skede hade en större omfattning på sitt planerade bostadsbyggande än de borgerligt styrda. Det är emellertid inte självklart att vi utifrån detta resultat kan säga att den konstaterade skillnaden beror på politisk vilja. Det finns ett positivt samband mellan socialistiskt styrda kommuner och bostadsbyggandets omfattning i absoluta tal. Ett omfattande bostadsbyggande, framför allt om det avser flerfamiljshus, planeras ofta i form av stora projekt som löper över flera år. När sådana projekt upphandlas innebär det då bindningar för flera år. Under skede II skedde dramatiska förändringar. Kommunerna skar snabbt ner sitt bostadsbyggande, framför allt det som planerats ske i form av flerfamiljshus. Flerårsprojekten, som redan påbörjats kunde inte avbrytas så snabbt. Det är inte otroligt att det är detta som förklarar sambandet mellan politisk majoritet och ett omfattande byggande relativt sett. Det finns även en del intervjuuppgifter som tyder på detta.

Kommunens befolkningsstorlek har ett visst förklaringsvärde under skede I och II. Visserligen finns det en viss positiv korrelation mellan befolkningsstorlek och befolkningsökning under skede I och II. Detta förklarar emellertid inte befolkningsstorlekens betydelse. Det är nog istället så att de befolkningsmässigt stora kommunerna med sina omfattande planeringsresurser hade bättre möjligheter under skede I och II att verkligen få till stånd bostadsbyggande. Under skede I var kommunblocksreformen ännu

inte genomförd. Visserligen var åtskilliga kommuner färdigbildade och fördelningen av låneramar skedde i annat fall på kommunblocken, men den administrativa upprustningen av kommunerna, som skulle bli en följd av kommunsammanläggningarna hade endast påbörjats.

Vid våra intervjuer i kommunerna har i flera fall framhållits betydelsen av förstärkning av de administrativa resurserna, som skett under 1970-talet. Framför allt har detta gällt de kommuner som inte sammanlagts med någon förutvarande stad. Städerna hade redan tidigare ganska väl utbyggda planeringsresurser, vilket däremot inte var fallet i landskommunerna.

Vi kan sammanfatta resultatet av vår analys på följande sätt. Under samtliga tre skeden är befolkningsförändringen den viktigaste faktorn för bostadsbyggandets omfattning. Vi bör hålla detta resultat i minnet när vi vill bedöma de möjligheter, som idag finns att öka bostadsbyggandet. Den kraftiga nedgång av bostadsbyggandet som ägt rum under senare år har naturligtvis till stora delar sin förklaring i en ogynnsam kostnadsutveckling för bostadsbyggandet, men också i att befolkningsförändringarna idag är av mindre omfattning i kommunerna. Folk flyttar inte i samma omfattning som tidigare och vi har idag ett väsentligt större bostadsbestånd. Det är därför troligt att vi med dagens befolkningsutveckling inte på nytt kan få någon större omfattning på bostadsbyggandet.

Sammanfattningsvis kan sägas, att omgivningsfaktorer såsom trångboddhet och förekomst av omoderna lägenheter inte har något förklaringsvärde. Detta är uppenbarligen faktorer som inte tillmätas så stor betydelse i planeringen. Det skall här framhållas att detta är förhållanden som är mycket svåra att förändra. Trångboddhet är inte endast en fråga om avsaknad av lämplig bostad. Det är i minst lika hög grad en fråga om ekonomiska möjligheter och vilja att flytta från en bostad, som kan ha fördelar även om den är liten. Upprustning av omoderna lägenheter började få en större omfattning under senare delen av 1970-talet. Dock främst i de större kommunerna. Detta är en verksamhet som har visat sig vara ganska tungrodd. KomPLICERADE ägarförhållanden och stora kostnader lägger hinder i vägen.

Den kommunala beslutsfattarens preferenser, operationaliserade som politisk majoritet i kommunen, kan inte tillmätas något förklaringsvärde, med undantag för skede II. Under skeden med ganska jämnt byggande över tiden är det inte heller troligt att det skall föreligga politiska meningsskiljaktigheter mellan de olika partierna om vilken omfattning bostadsbyggandet skall ha. Däremot kan vi väl förvänta oss sådana vad gäller hustypsfordel-

ning och lokalisering av bostadsbyggandet. Detta är förhållanden vi återkommer till nedan.

Kommunens resurser, operationaliserat som befolkningstorlek, har ett visst förklaringsvärde. Det är mycket troligt att det är de större kommunernas mer omfattande resurser, som kommer till uttryck i ett mer omfattande bostadsbyggande under skede I och II. Efter hand skaffade även de mindre kommunerna erforderliga resurser. Det finns emellertid en tidsförskjutning här vid lag.

Vi bör också notera förändringen i förklarad varians (tabell 6.4) mellan de olika skedena. För skede I och även skede II når vi ganska höga värden. Skillnaderna i kommunernas planerade bostadsbyggande kan i stor utsträckning förklaras av de faktorer vi fört in i analysen, dock inte under skede III. Här är det troligtvis andra, mer specifika, faktorer som sitter inne med förklaringen. En sådan kan vara t ex förekomsten av tomma lägenheter.

#### 6.4.2 Förändringar i den planerade bostadsproduktionens omfattning mellan skedena I och III

Av tabell 6.2 framgår att det finns betydande skillnader i hur kommunernas bostadsbyggande har förändrats mellan skede I och III vad gäller antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare. Vi skall här analysera vad dessa skillnader kan bero på.

Vi utgår från den tidigare redovisade föreställningsramen och använder oss av i stort samma förklaringsfaktorer som tidigare. Vissa kommentarer till förklaringsfaktorerna skall dock göras. En grundläggande fråga blir; varför minskar en del kommuner sitt bostadsbyggande medan andra ökar det mellan skede I och III? Vi har valt att söka förklaringen i vad som kännetecknade kommunerna under skede I. Vi gör det utifrån sex bakgrundsvariabler vilka alla skall kort kommenteras här.

Befolkningsförändringen visade sig vara en viktig förklaringsfaktor till varför kommunerna kunde planera för ett omfattande bostadsbyggande (se tabell 6.4). Under senare år har befolkningsförändringen varit av mindre omfattning i kommunerna. Som regel är det dock inte så att en ökning har förbytts i en minskning. Den del av bostadsproduktionen som kan hänföras till en befolkningsökning spelar därför mindre roll.

Trångboddhet och omoderna lägenheter borde utgöra incitament för kommunerna,

att i sin planering ta in ett bostadsbyggande som undanröjer sådana missförhållanden. Detta borde då leda till att minskningen i bostadsbyggandet inte blir så omfattande. Vi bör också notera att dessa faktorer inte hade något förklaringsvärde då det gällde skillnaderna i kommunernas planerade bostadsbyggande under olika skeden (se tabell 6.4).

Politisk majoritet Ett förhållande som är viktigt att undersöka är om kommunerna på politiska grunder försöker hålla uppe sitt planerade bostadsbyggande.

Befolkningsstorleken utnyttjas här som ett mått på en kommuns administrativa resurser. Genom att föra in denna variabel i regressionsanalysen undersöker vi om den förbättring av de administrativa resurserna som skett under 1970-talet vad gäller främst de mindre kommunerna avspeglar sig i att man nu tar igen delar av det bostadsbyggande man inte kunde genomföra under skede I (se tabell 6.4). Vi skall här också påpeka att under skede I blev de kommuner, som inte hade en sk spontan tillväxt något styvmoderligt behandlade vid fördelningen av låneramar. Det är troligt att dessa kommuner när ramtilldelningen inte längre var någon restriktion, hade en del bostadsbyggande att ta igen.

Produktionsinriktningen är till sist en faktor vi tidigare inte använt oss av. Under senare år har allt fler kommuner planerat för ett bostadsbyggande enbart i form av småhus. Än fler kommuner har producerat enbart småhus. Under skede I var det emellertid ovanligt att kommuner planerade för en bostadsproduktion enbart i form av småhus. Under ett skede då huvuddelen av allt bostadsbyggande skedde i form av flerfamiljshus, valde alltså en del kommuner att inrikta sin bostadsproduktion huvudsakligen på småhus. Detta kan bero på flera faktorer. De bostadssökande önskar kanske bo i småhus och har ekonomiska och andra förutsättningar för det, kommunen är en utpräglad glesbygdskommun etc. Det vi vill undersöka är om de kommuner som under skede I hade en hög andel småhus i sin planerade produktion har kunnat hålla uppe sin bostadsproduktion genom att fortsätta att bygga småhus. Småhusandelen är således en variabel som fångar upp några olika kommunspecifika förhållanden.

I tabell 6.5 nedan redovisas huvudresultatet av regressionsanalysen. Som beroende variabel har således utnyttjats förändringen i antalet planerade lägenheter per 10 000 innevånare och år mellan skede I och III.

Tabell 6.5 Regressionsanalys: förändringen i bostadsproduktionens planerade omfattning mellan skede I och III som en funktion av befolkningsförändring, trångboddhet, omoderna lägenheter, politisk majoritet, befolkningsstorlek och produktionsinriktning. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång

Förändringen i bostadsbyggandets omfattning<sup>1</sup>

|                                    |      |
|------------------------------------|------|
| Befolkningsförändring              | -.63 |
| Trångboddhet                       | .    |
| Omoderna lägenheter                | .19  |
| Politisk majoritet <sup>2</sup>    | .    |
| Befolkningsstorlek                 | -.24 |
| Produktionsinriktning <sup>3</sup> | .16  |
| -----                              |      |
| Förklarad varians                  | 54   |

Som framgår av tabell 6.5 kan de i regressionsekvationen ingående variablerna sammantaget förklara 54 procent av den variation som finns i skillnaden mellan det planerade bostadsbyggandets omfattning mellan skede I och III.

Låt oss först behandla de variabler, som inte har något förklaringsvärde. Det politiska majoritetsförhållandet i kommunen tycks inte ha någon betydelse för de förändringar som skett mellan skede I och III.

Inte heller faktorn trångboddhet kan bidra med någon förklaring. Som vi tidigare har framhållit är detta ett förhållande som inte enbart kan hänföras till brist på passande bostäder utan även i stor utsträckning till dåliga ekonomiska resurser hos de trångbodda familjerna. För en förändring här vid lag krävs alltså åtgärder utöver bostadsbyggande.

<sup>1</sup>Variabeln mätes som skillnaden i planerat antal lägenheter per 10 000 innevånare och år mellan skede I och III. Ett positivt värde på variabeln innebär en ökning från skede I till III.

<sup>2</sup>Dummy-variabel med värdet 0 för socialistiskt styrda och värdet 1 för borgerligt styrda kommuner.

<sup>3</sup>Produktionsinriktningen mätes som andelen småhus i planerad produktion genomsnittligt för åren 1968-71.

Förekomsten av omoderna lägenheter har däremot ett visst förklaringsvärde. De kommuner som har en hög andel omoderna lägenheter visar en större benägenhet än andra att hålla uppe sitt bostadsbyggande. Det är troligt att det rör sig om kommuner, som genom att satsa på sanering av omoderna lägenheter därigenom har kunnat hålla sitt bostadsbyggande på en relativt sett oförändrad nivå mellan skede I och III.

Det stora förklaringsvärdet ligger emellertid i befolkningsförändringen. De kommuner som under skede I hade en positiv befolkningsutveckling är de som svarar för den kraftigaste minskningen av omfattningen i planerat bostadsbyggande. Ytterligare kontroller utöver regressionsanalysen visar att det inte rör sig om kommuner som under senare år haft en befolkningsmässig stagnation eller minskning. Man kan se det så, att dessa kommuner under skede I hade ett bostadsbyggande, som var så dominerat av befolkningsökning, att en minskning här vid lag ledde till en kraftig minskning i bostadsbyggandet. Det kan emellertid också röra sig om kommuner som utöver det bostadsbehov, som uppstod på grund av inflyttning även hade en omfattande bostadsbrist, som undanröjts.

En annan viktig förklaring till betydelsen av befolkningsförändringen i detta sammanhang är att de kommuner, som inte hade en så omfattande befolkningsökning inte erhöll låneram i samma omfattning. Huvuddelen av befolkningsförändringarna berodde på omflyttningar inom Sverige, även om en betydande invandring ägde rum under skede I.

Betydande befolkningsomflyttningar innebär naturligtvis osäkerhet för bostadsbyggnadsplaneringen. Inte minst i de kommuner som minskar i befolkning. Dessa kommuners situation i bostadsbyggnadshänseende kan sägas kännetecknas av:

- rädsla att producera bostäder på grund av osäkerhet om befolkningsutvecklingen
- bristande administrativa resurser (det rörde sig i flera fall om befolkningsmässigt små kommuner)
- liten rantilldelning.

I detta sammanhang skall vi också uppmärksamma befolkningsstorlekens betydelse.

Den negativa korrelation som finns mellan befolkningsstorlek och ökningen i bostadsbyggandets omfattning mellan skede I och III, får ses som ett uttryck för de små kommunernas dåliga resurser under skede I.

Vi kan således sammanfatta resultatet av regressionsanalysen på följande

sätt. De kommuner som mellan skede I och III relativt sett kunnat öka eller åtminstone någorlunda bibehålla omfattningen i sitt planerade bostadsbyggande är de som under skede I:

- 1 Hade en negativ befolkningsutveckling med den osäkerhet detta innebar om det framtida bostadsbehovet i kommunen. Dessa kommuner har under senare år i flera fall fått en gynnsammare befolkningsutveckling. Detta har inneburit ett behov av ökat bostadsbyggande.
- 2 På grund av sin befolkningsutveckling inte fick så omfattande tilldelning av låneramar. När låneramarna inte längre utgjorde någon restriktion kunde dessa kommuner ta igen det bostadsbyggande de inte kunnat genomföra under den tid då låneramarna var en knapp resurs.
- 3 Var befolkningsmässigt små och hade därmed dåliga administrativa resurser på grund av att kommunblocksreformen inte ännu var genomförd. De förbättringar som skett här vid lag under 1970-talet tar sig uttryck i ett ökat bostadsbyggande.
- 4 Hade en hög andel omoderna lägenheter, som nu saneras och ger upphov till bostadsbyggande.

#### 6.5 Fördelningen mellan småhus och flerfamiljshus i den planerade bostadsproduktionen

Statsmakterna har sedan flera decennier fastslagit bostadens betydelse i välfärdsutvecklingen. Bostaden har framhållits som en social rättighet, och därför skyddad från marknadskrafternas fria spel. Ansvar för den lokala bostadsförsörjningen har lagts på kommunerna och dessa skall alltså se till att det finns ett tillräckligt utbud av bra bostäder. Allt enligt statsmakternas mål för bostadsförsörjningen.

Även om statsmakterna ställt upp mål för utrymme- och utrustningsstandard och för boendekostnaderna har de förklarat sig vara i princip neutrala till hustypsfördelningen. Det gäller alltså frågan om bostäderna skall byggas i form av småhus eller flerfamiljshus. I riksdagens bostadspolitiska beslut från år 1974 utformades låneregler för bostadsbyggandet som skulle fungera neutralt i förhållande till hustyp.

Under senare år har det hävdats att en rad bestämmelser, som beslutats av statsmakterna, såsom låneregler och beskattningsregler har gynnat byggande av och boende i småhus upplåtna med äganderätt. Givetvis spelar lånereglerna roll för vilka typer av bostäder som kommer att byggas. Trots det kan vi säga att vi rör oss inom ett område där den kommunala beslutsfattarens preferenser har stor betydelse.

I detta avsnitt skall vi med utgångspunkt från den planerade bostadsproduktionen under de tre skeden vi arbetar med analysera variationerna mellan kommunerna vad gäller inriktningen av bostadsproduktionen. Som beroende

variabel har vi andelen småhus i planerad produktion i genomsnitt för varje skede. Som förklaringsfaktorer användes en rad variabler, vilka har redovisats tidigare. Resultaten av regressionsanalyserna framgår av tabell 6.6 nedan.

Tabell 6.6 Regressionsanalys: andelen planerade lägenheter i småhus som funktion av befolkningsstorlek, pendlingens omfattning, politisk majoritet, hushållsinkomst och andelen jordbrukssysselsatta. Skedesindelning: I = 1968-71, II = 1972-73, III = 1974-77. Standardiserade beta-värden och förklarad varians (%). Angivna beta-värden är signifikanta på 1 % nivå. Uppgifterna baseras på första påbörjandeåret i varje planeringsomgång.

|                                 | S k e d e |      |      |
|---------------------------------|-----------|------|------|
|                                 | I         | II   | III  |
| Befolkningsstorlek              | -.19      | -.33 | -.31 |
| Pendlingens omfattning          | .22       | .18  | .16  |
| Politisk majoritet <sup>1</sup> | .31       | .14  | .22  |
| Hushållsinkomst                 | .         | .    | .    |
| Andelen jordbrukssysselsatta    | .33       | .    | .    |
| -----                           |           |      |      |
| Förklarad varians               | 38        | 18   | 24   |

I tabell 6.6 ser vi att det finns ett klart samband mellan andelen småhus i den planerade produktionen och den politiska majoritetssituationen i kommunen. Borgerligt styrda kommuner har för varje skede en större andel småhus i planerad produktion än socialistiskt styrda.

De två variabler vi använt oss av för att fånga upp de bostadssökandes preferenser - hushållsinkomst och andelen sysselsatta i jordbruk - har inget förklaringsvärde med ett undantag. Vår föreställning om de boendes preferenser bygger på dels den boendetradition i småhus som hänger samman med en stor jordbruksbefolkning, dels de ekonomiska resurser som finns för en sådan boendeform i de kommuner som har en genomsnittligt hög hushållsinkomst. Med undantag för skede I där andelen sysselsatta i jordbruk har en positiv korrelation med andelen småhus i planerad produktion, bidrager emellertid dessa båda variabler inte med någon förklaring.

Kommunens geografiska belägenhet har däremot betydelse för småhusandelen. Kommuner som under skede I kunde klassificeras som pendlingskommuner har

<sup>1</sup>Dummy-variabel med värdet 0 för socialistisk majoritet och 1 för borgerlig.

under alla tre skedena, allt annat konstant, en högre andel småhus i planerad produktion. Detta har sin förklaring i att dessa kommuner till vissa (betydande) delar inriktar sin bostadsproduktion för att dra till sig befolkning, utan att kunna erbjuda sysselsättning inom kommunens gränser. Om de bostadssökandes preferenser är inriktade på småhus är det därför naturligt att dessa kommuner väljer att producera just sådana bostäder. De kraftigt ökade energikostnaderna under senare år har dock minskat intresset för ett boende, som innebär pendlingsresor till arbetet.

Variabeln befolkningsstorlek kan här sägas inrymma flera faktorer. Det finns en hög korrelation mellan befolkningsstorlek och urbaniseringsgrad. Vi vet att lågt urbaniserade kommuner har en högre andel småhus i bostadsbeståndet. Småhusboendet är den naturliga boendeformen i dessa kommuner. Vi bör därför räkna med att vi genom befolkningsvariabeln fångar upp en del av de bostadssökandes preferenser.

Finns det då något i befolkningsvariabeln, som kan hänföras till variationer i administrativa resurser mellan små och stora kommuner? I detta sammanhang är det inte helt klart att det finns ett sådant inslag. Visserligen kan man finna att små kommuner planerar för en större småhusandel i sin bostadsproduktion än stora kommuner. Så länge vi jämför styckebyggda småhus och flerfamiljshus är det klart att behovet av kommunala initiativ är väsentligt mindre när det gäller de förstnämnda. Här tar ju den bostadssökande själv initiativet till produktion, något som ju knappast alls förekommer beträffande flerfamiljshusen.

Gör vi däremot jämförelsen mellan gruppbyggda småhus och flerfamiljshus blir skillnaderna i behovet av kommunala initiativ väsentligt mindre, kanske inga alls. De förhållanden vi kan spegla genom befolkningsvariabeln, är därför sannolikt att hänföra till de skillnader i bosättningsmönster, som finns mellan stora och små kommuner.

Däremot kan man hävda att de befolkningsmässigt stora kommunernas möjligheter att skaffa billig mark för småhusproduktion är mindre och att vi därför här fångar en del av skillnaderna i fysiska förutsättningar.

Sammanfattningsvis kan vi säga att skillnaderna mellan kommunernas planerade produktionsinriktning har minskat kraftigt under senare år (se tabell 6.3 och diagram 6.6). En allt större andel av bostäderna planeras i form av småhus. Andelen kommuner som planerar för enbart småhus har ökat kraftigt. Ser vi till vad som faktiskt har producerats blir skillnaderna över tiden allt mer markanta och allt mindre mellan olika kommuner för

varje år.

Det är framför allt två faktorer vi vill framhålla då det gäller jämförelsen mellan kommunerna. Den första är den politiska situationen. Borgerligt styrda kommuner planerar för en högre andel småhus i bostadsproduktionen. Vid intervjuer har det visat sig, att socialdemokratiskt dominerade kommuner har visat ett påtagligt större intresse för produktion av flerfamiljshus. När man studerar utfallet av dessa strävanden under senare år finner man att till betydande delar har dessa planer inte kunnat realiseras. Detta är en fråga vi kommer att behandla utförligare i ett senare kapitel.

Den andra faktorn gäller den inriktning bostadsbyggandet haft under lång tid i kommunen. En hög andel småhus visar vad som under lång tid varit såväl fysiskt som ekonomiskt och socialt möjligt att producera vad gäller bostäder. Detta är förhållanden som är alltför komplicerade för att här kunna behandlas ingående i detta sammanhang. Trots den kraftiga dominans flerfamiljshusen hade i miljonprogrammet, medförde detta endast ett par procents minskning av småhusandelen i landet. Ser man utvecklingen över den studerade tioårsperioden är det några faktorer, som förtjänar att framhållas.

I den situation, som rådde på bostadsmarknaden under senare delen av 1960-talet med en omfattande bostadsbrist, var det primära intresset att bygga bort denna brist. Detta skedde främst i form av stora flerfamiljshusprojekt. Det industriella byggandet innebar ökade möjligheter härvidlag. I en bristsituation är det heller inte möjligt för omgivningens preferenser att komma till särskilt starka uttryck.

Visserligen kan man konstatera skillnader i produktionsinriktning mellan borgerligt och socialistiskt styrda kommuner. Betydande delar av det i dag av många starkt kritiserade flerfamiljshusbyggandet under 1960-talet och början av 1970-talet skedde dock i partipolitisk enighet i kommunerna.

De stora flerfamiljshusområdena visade sig ganska snart inrymma betydande sociala problem. Detta i kombination med något som kanske kan sammanfattas som "den gröna vågen" ledde till utflyttning från dessa områden till småhus. Ekonomiska förutsättningar för en sådan boendeform gav statsmakterna genom låne- och avdragsreglerna. Energipriset var fortfarande ganska lågt under första delen av 1970-talet. Att småhusboendet i många fall innebar pendlingsresor till och från arbetet, behövde knappast bekymra någon presumtiv småhusägare.

I dag kan man dock säga att den "gröna vågen" har vänt. Att vi trots det och trots ökad bostadsbrist i flera kommuner brottas med problem vad gäller produktionen av flerfamiljshus måste hänföras till kostnadsutvecklingen för bostadsproduktionen. Genom kontantinsats från småhusköparen och genom avdragsregler i beskattningen har detta problem delvis kunna bemästras vad gäller småhus upplåtna med äganderätt. Så har emellertid knappast alls kunnat ske vad gäller flerfamiljshusen. Vi har i kostnadsutvecklingen den främsta förklaringen till att vi under de sista åren av 1970-talet haft så liten såväl planerad som faktisk produktion av lägenheter i flerfamiljshus. En viktig del i kostnadsutvecklingen är de kraftigt ökande drifts- och underhållskostnaderna, som ökat snabbare än kapitalkostnaderna, och som givetvis också bidrar till att kommunerna är restriktiva vid planeringen av nya bostadsområden. Detta är emellertid förhållandet som antas påverka jämnt över alla kommuner och därför inte varit möjliga att föra in i regressionsanalysen. Vi kommer i kapitel 8 att mer ingående studera hur detta påverkar utfallet av planeringen.

Varje år upprättas ett nytt bostadsbyggnadsprogram och hela verksamheten har alltså karaktär av rullande planering. Varje planeringsomgång av de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen innehåller en redovisning för planerat påbörjande för vart och ett av de fem år, som ingår i programmet. Från och med år 1976 avser denna mer detaljerade redovisning endast de tre första åren i programomgången. I huvudsak koncentrerar vi i undersökningen intresset till det första året i varje planeringsomgång. Anledningen till detta är, att de efterföljande åren inte på samma sätt kan relateras till ett faktiskt påbörjande. När de senare åren i en planeringsomgång blir aktuella för produktion är det ett nytt bostadsbyggnadsprogram som gäller. Detta innebär naturligtvis inte att de senare åren i ett bostadsbyggnadsprogram inte skulle vara av betydelse för senare programomgångar.

Planering av bostadsbyggande är en relativt tidskrävande procedur. Markförvärv, planarbete, ledningsdragning och bostadsproduktion tar flera år i anspråk. För det sista årets produktion i en planeringsomgång måste i regel markförvärv o dyl påbörjas samma år som det aktuella programmet utarbetas. Detaljplanearbetet måste påbörjas strax därefter.

I den mån en kommun verkligen avser att förverkliga det planerade byggande, som finns upptaget i ett bostadsbyggnadsprogram är det alltså en hel del åtgärder som omedelbart måste påbörjas och som avser senare år i programmet.

Syftet med den rullande planeringen är att man skall kunna göra justeringar efter hand. Blir det fråga om större förändringar från en planeringsomgång till en annan kan det komma att innebära att en hel del verksamhet är otillräcklig eller onödig.

Från såväl statsmakternas som arbetsmarknadsorganisationernas sida har det ofta framhållits betydelsen av att hålla en någorlunda jämn produktion av bostäder över tiden. Detta för att hålla en jämn sysselsättningsnivå inom byggnadssektorn. En jämn produktionsnivå är naturligtvis främst av betydelse i de kommuner, som har ett bostadsbyggande av någon omfattning. En kommunal beslutsfattare beräknar behovet av bostäder för den femårsperiod som utgör en planeringsomgång. Finns inga fysiska hinder i form av brist på lämplig mark eller problem med planarbetet, kan man antaga att den planerade produktionen fördelas jämnt över perioden.

Det kan emellertid vara så att man av andra orsaker vill koncentrera produktionen till vissa år. Bostadsbrist kan vara ett sådant skäl. Osäkerhet

på bostadsmarknaden, t ex vikande efterfrågan på en viss hustyp, som gör att man inte vill binda sig för några projekt på längre sikt är ett annat exempel.

## 7.1 Planeringslinje

Det är av intresse att studera hur omfattningen av det planerade bostadsbyggandet förhåller sig från en planeringsomgång till en annan och vilka variationer, som finns mellan de olika åren i en och samma programomgång.

Variationerna mellan olika planeringsomgångar vad gäller första påbörjande-året finns redovisade i diagram 6.3. Vi skall i detta avsnitt komplettera den bild diagrammet ger med en genomgång om vilka variationer, som finns mellan åren i en och samma planeringsomgång.

### 7.1.1 Beräkning av planeringslinjer

Vi använder begreppet planeringslinje för att beskriva hur omfattningen av det planerade bostadsbyggandet varierar över tiden inom en och samma planeringsomgång. Är bostadsbyggandet större under de två första åren än under de tre senare betecknas detta som en fallande planeringslinje. Ett jämnt byggande över tiden betecknas som en vågrät planeringslinje och ett ökande byggande som en stigande planeringslinje.

Anledningen till att en sådan ansats valts är, att kommunerna för de två första årens produktion får anses ha en god kontroll över de faktorer, som är av betydelse, medan en större osäkerhet råder för den senare delen av programmet. För att ett bostadsbyggande skall kunna förverkligas inom en så kort tid som två år krävs att markfrågorna är lösta och detaljplanearbetet i stort avslutats, byggherrar utsedda etc. Detta är uppgifter, som kommunerna rimligtvis måste ha god kännedom om för de första två åren. För den senare delen av programomgången är motsvarande uppgifter oprecisa eller saknas.

För att ge en enkel, överskådlig bild av variationerna i omfattningen mellan planerat byggande mellan olika år i en och samma planeringsomgång har vi delat den femårsperiod, varje planeringsomgång omfattar, i två delar och jämför de två första årens planerade produktion resp de tre sista årens. För planeringsomgångarna 1976 och 1977 representeras den senare delen i programmet av endast ett år. Ett index har sedan konstruerats för jämförelse mellan dessa båda genomsnitt. Ett värde av 100 innebär alltså att kommunen planerar för ett lika stort bostadsbyggande under de två

första åren i planeringsomgången som för de tre sista åren och alltså har en vågrät planeringslinje. Ett värde som överstiger 100 innebär att man planerar för ett mer omfattande bostadsbyggande under senare delen av planeringsomgången och således har en stigande planeringslinje. Ett värde understigande 100 innebär följaktligen ett minskande bostadsbyggande över tiden och en fallande planeringslinje.

### 7.1.2 Översikt över planeringslinjerna

I två tabeller nedan redovisas variationerna i planeringslinjerna dels över tiden, dels mellan kommuner inom varje planeringsomgång. Tabell 7.1 innehåller uppgifter om varje planeringsomgång medan uppgifterna i tabell 7.2 avser genomsnitt för planeringsomgångarna inom respektive skede.

Tabell 7.1 Planeringslinjer för planeringsomgångarna 1968-77

|                    |             |     |                                     |     |     |     |     |     |     |     |  |
|--------------------|-------------|-----|-------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|--|
| >100               | innebär ett |     | Ökat byggande under senare delen    |     |     |     |     |     |     |     |  |
| <100               | "           | "   | av planeringsomgången               |     |     |     |     |     |     |     |  |
|                    |             |     | minskat byggande under senare delen |     |     |     |     |     |     |     |  |
|                    |             |     | av planeringsomgången               |     |     |     |     |     |     |     |  |
|                    |             |     | Planeringsomgång                    |     |     |     |     |     |     |     |  |
|                    | 1968        | 69  | 70                                  | 71  | 72  | 73  | 74  | 75  | 76  | 77  |  |
| Nedre kvartilgräns | 99          | 94  | 91                                  | 99  | 93  | 92  | 88  | 87  | 83  | 84  |  |
| Median             | 110         | 101 | 100                                 | 101 | 100 | 100 | 100 | 100 | 98  | 94  |  |
| Övre kvartilgräns  | 132         | 115 | 108                                 | 116 | 112 | 111 | 110 | 110 | 110 | 100 |  |

Tabell 7.2 Planeringslinjer under skede I - III. Uppgifterna avser genomsnitt för planeringsomgångarna inom respektive skede

|                    |                                                                    |     |                                                           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------|
| >100               | innebär ett ökat byggande under senare delen av planeringsomgången |     |                                                           |
| <100               | "                                                                  | "   | minskat byggande under senare delen av planeringsomgången |
| S k e d e          |                                                                    |     |                                                           |
|                    | I                                                                  | II  | III                                                       |
| Nedre kvartilgräns | 96                                                                 | 93  | 84                                                        |
| Median             | 104                                                                | 100 | 96                                                        |
| Övre kvartilgräns  | 112                                                                | 111 | 104                                                       |

Tabell 7.1 visar på ett medianvärde på i huvudsak 100. Detta innebär att den genomsnittliga kommunen varje år avser att producera ett lika stort antal lägenheter under vart och ett av de år som inryms i planeringsom-

gången. Över tiden kan vi dock finna en tendens till ett något lägre medianvärde. Denna tendens framstår allt tydligare om vi studerar värdena för övre och nedre kvartilgränserna.

Den minskning vi här kan konstatera innebär således, att kommunerna under senare år tenderar att förlägga en större del av sin bostadsproduktion till den första delen av programomgången. Detta mönster framgår än tydligare av tabell 7.2, där vi använt oss av den skedesindelning vi tidigare redovisat.

## 7.2 Planeringsbeteende

Med utgångspunkt från de uppgifter vi redovisat i föregående avsnitt beträffande planeringslinjer skall vi här studera hur kommunerna beter sig över tiden i detta hänseende. De värden som redovisats i tabell 7.1 avser varje år för sig. Vi kan inte ur tabellen utläsa vilken planeringslinje en kommun har sett över tiden. Linjen kan ett år vara fallande, ett annat år vågrät för att ett tredje år vara stigande. Vi är intresserade att studera det mönster kommunerna uppvisar härvidlag. Det begrepp vi använder för detta är planeringsbeteende.

### 7.2.1 Beräkning av planeringsbeteende

För att klarlägga kommunernas mönster beträffande planeringslinjerna har följande tillvägagångssätt tillämpats. De 50 % av kommunerna, som har värden för planeringslinjerna mellan nedre och övre kvartilgränserna anses ha en i huvudsak vågrät planeringslinje. På detta sätt kan vi skilja ut kommuner som har en markant fallande eller stigande planeringslinje. Detta förfarande tillämpas för samtliga tio planeringsomgångarna. På så sätt erhåller varje kommun tio värden. Ett sådant värde avser då en fallande, vågrät eller stigande planeringslinje.

Genom att räkna det antal gånger en kommun har värde för en viss typ av planeringslinje (fallande, vågrät eller stigande) erhåller vi ett mått på stabiliteten i kommunernas planeringsbeteende med avseende på typen av linje.

En kommun, som för sex eller fler planeringsomgångar har en vågrät planeringslinje, betecknas ha ett stabilt beteende i detta avseende. Knappt 40 procent av kommunerna faller i denna kategori. För de övriga två typerna av planeringslinjer har vi nöjt oss med ett mindre antal år för att beteckna beteendet som stabilt. En kommun som fler än tre planeringsomgångar har

en fallande respektive stigande planeringslinje betecknas som stabil i beteendet med avseende på en fallande respektive stigande linje.

Med utgångspunkt från de värden vi erhåller vid förfarandet enligt ovan gör vi en analys av vilka kommuner som har ett visst beteende.

Vid de beräkningar vi redovisat ovan har vi inte gjort någon skillnad mellan olika år. Det spelar ingen roll från vilken del av den studerade tioårsperioden kommunen erhåller sina värden.

De uppsatta gränserna för att beteckna beteendet som stabilt innebär att man kan ha ett stabilt beteende med avseende på mer än en linje. Praktiskt sett är detta emellertid ett litet problem. Endast få kommuner är stabila med avseende på två typer av planeringslinjer.

För att få en kontroll av detta har vi arbetat även med den skedeindelning vi redovisat tidigare. En genomsnittlig planeringslinje för respektive skede har beräknats för varje kommun. Därefter har planeringslinjen klassificerats på samma sätt som ovan. Det vill säga de 50 % av kommunerna, som ligger runt medianvärdet har betecknats ha en vågrät linje osv. Vi har alltså två typer av uppgifter om kommunernas planeringslinjer att analysera. Den första typen gäller planeringsbeteendet beräknat från planeringslinjen för varje enskild planeringsomgång. Den andra en genomsnittlig planeringslinje under varje skede.

## 7.2.2 Stabilitet i planeringsbeteendet

I likhet med omfattningen och inriktningen av kommunernas planerade bostadsbyggande är det en rad faktorer som spelar in när det gäller fördelningen av bostadsbyggandet inom en planeringsomgång.

Det är framför allt två faktorer vi bedömer som viktiga när det gäller att förklara kommunernas varierande planeringsbeteende. Den första är befolkningsstorleken som en samlade variabel för planeringsresurser och omfattning av bostadsbyggandet i absoluta tal. Den andra är befolkningsförändringen som en mätare på den varierande osäkerhet kommunerna har beträffande sin befolkningsutveckling.

Det som kan förklara ett varierande planeringsbeteende är således:

- bostadsbyggandets omfattning
- planeringsresurser
- osäkerhet om den framtida befolkningsutvecklingen.

### 7.2.2.1 Vågrät planeringslinje

Vi har inledningsvis i detta kapitel gjort gällande, att vi kan förvänta oss en vågrät planeringslinje. Vi vet emellertid också att alla kommuner

inte har en sådan planeringslinje, eller endast vissa planeringsomgångar uppvisar en sådan linje. Vi skall därför först koncentrera intresset till den vågräta planeringslinjen och analysera vilka kommuner, som uppvisar ett stabilt beteende.

Tabell 7.3 Stabilitet i planeringsbeteendet vid vågrät planeringslinje. Kommunerna uppdelade efter befolkningsstorlek. % (antal)

| Planerings-<br>beteende | Befolkningsstorlek |             |             |          |
|-------------------------|--------------------|-------------|-------------|----------|
|                         | -10500             | 10500-15000 | 15000-29000 | 29000-   |
| Instabilt               | 84 (21)            | 58 (14)     | 58 (15)     | 52 (15)  |
| Stabilt                 | 16 ( 4)            | 42 (10)     | 42 (11)     | 48 (14)  |
| Totalt                  | 100 (25)           | 100 (24)    | 100 (26)    | 100 (29) |

N = 104

Som framgår av ovanstående tabell finns det ett samband mellan stabilitet i planeringsbeteendet och befolkningsstorlek. Det är främst de befolkningsmässigt minsta kommunerna, som har ett instabilt beteende. Detta torde främst vara att hänföra till den ringa omfattningen av deras bostadsbyggande, som huvudsakligen sker i form av styckebyggda småhus. Kommunens insatser är ganska begränsade och byggandet kräver därför inte någon mer omfattande planering.

Till skillnad från de befolkningsmässigt stora kommunerna behöver dessa kommuner inte bekymra sig så mycket över tillgången på arbetskraft etc. De har därför större möjligheter att variera sitt byggande över tiden. Ett föga omfattande bostadsbyggande innebär också rinligtvis en bättre kännedom om de olika projekten. Detta kan leda till att man mer precist kan ange när ett projekt skall påbörjas.

Den relativt stora stabiliteten hos de befolkningsmässigt stora kommunerna är helt i linje med vad vi kan förvänta oss. Det rör sig om kommuner med goda planeringsresurser och ett omfattande bostadsbyggande. Dessa kommuner bedriver en kontinuerlig planering för bostadsbyggandet. Det är av flera orsaker lämpligt för dessa kommuner att fördela byggandet jämt över varje planeringsomgång.

I tabell 7.4 nedan har vi gjort en uppdelning av kommunerna efter befolkningsförändring under 1970-talet. De kommuner som betecknats stabila har haft endast en mycket marginell befolkningsförändring. De kommuner som

klassificerats som ökande i befolkningshänseende har haft en befolkningsökning klart över genomsnittet för urvalet. Motsvarande gäller för de kommuner som betecknas som minskande.

Tabell 7.4 Stabilitet i planeringsbeteendet vid vågrät planeringslinje. Kommunerna uppdelade efter befolkningsförändring. % (antal)

| Planeringsbeteende | Befolkning |          |          |
|--------------------|------------|----------|----------|
|                    | Minskande  | Stabil   | Ökande   |
| Instabil           | 69 (18)    | 50 (16)  | 67 (31)  |
| Stabil             | 31 ( 8)    | 50 (16)  | 33 (15)  |
| Totalt             | 100 (26)   | 100 (32) | 100 (46) |

N = 104

Som framgår av tabell 7.4 finns det en tendens till att befolkningsmässigt stabila kommuner också har ett stabilt planeringsbeteende. Detta i kombination med befolkningsstorleken gör att befolkningsmässigt stora och stabila kommuner är de som i störst utsträckning har ett stabilt planeringsbeteende vid vågrät planeringslinje, det vill säga beter sig som vi förväntar oss.

Ömfattande befolkningsförändringar - vare sig det gäller minskning eller ökning - utgör en osäkerhet i planeringen. Det är troligt att denna osäkerhet avspeglar sig i planeringsbeteendet. En kommun som är osäker över den kommande befolkningsutvecklingen kan välja att fördela sitt byggande på ett annorlunda sätt sett över planeringsomgången.

#### 7.2.2.2 Fallande och stigande planeringslinje

Vi skall så gå över till att studera kommunernas beteende med avseende på fallande och stigande planeringslinje. Samma kontroll som ovan för befolkningsstorlek och befolkningsförändring har gjorts.

De kommuner som uppvisar ett stabilt beteende vid fallande planeringslinje är främst de som är befolkningsmässigt små och som har en befolkningsökning.

Ett stabilt planeringsbeteende vid stigande planeringslinje kännetecknar de kommuner, som har en befolkningsminskning. Däremot finns det inga samband med befolkningsstorlek. Kommunerna med stigande linje fördelar sig jämt över de fyra storleksgrupperna.

Vilka orsaker finns bakom kommunernas beteende härvidlag? Om vi först

ser till de kommuner som är stabila vad gäller en fallande linje kan vi konstatera att dessa kommuner har en befolkningsökning. Det förhåller sig så att dessa kommuner snabbt "intecknar" det bostadsbyggnadsbehov denna folkökning ger upphov till. Detta tar sig uttryck i att bostadsbyggandet i dessa kommuner förläggs främst till första delen av planeringsomgången. Det rör sig dessutom om befolkningsmässigt små kommuner med ett föga omfattande bostadsbyggande. Bostadsbyggandet behöver i dessa kommuner inte så lång planeringstid. Skulle det visa sig att byggandet behöver ökas utgör detta inget större problem, utan kan ske ganska snabbt.

De kommuner som under flera planeringsomgångar uppvisar en stigande planeringslinje är de som har en befolkningsminskning. Det är möjligt att dessa kommuner väljer en stigande linje som ett utslag av optimism inför framtiden och för att hålla en viss beredskap om bostadsbyggnadsbehovet skulle visa sig bli större. Då det saknas samband mellan stigande planeringslinje och befolkningsstorlek har detta beteende uppenbarligen inget att göra med omfattningen av bostadsbyggandet. Det finns givetvis också en möjlighet att brist på mark och planer leder till att bostadsbyggandet måste förskjutas till en senare tidpunkt. För enstake år är det rimligt att så kan vara fallet men knappast över ett större antal planeringsomgångar, som det rör sig om i detta fall.

#### 7.2.2.3 Planeringsbeteende under olika skeden

För att belysa planeringsbeteendet vid olika tidpunkter har vi gjort ett genomsnitt av kommunernas planeringslinjer för de tre skeden vi arbetat med tidigare. Dessa planeringslinjer har analyserats mot bakgrund av befolkningsstorlek och befolkningsförändring på samma sätt som ovan. Resultaten är i korthet följande.

Under skede I (åren 1968-71) är det framför allt de befolkningsmässigt minsta kommunerna som har en fallande planeringslinje. Orsakerna till detta är givetvis de samma som redovisats ovan, dessutom kan man se detta beteende som ett utslag av den konkurrens som rådde om låneramarna. Till vissa delar eftersträvade kommunerna petitaeffekter med sin bostadsbyggnadsplanering. Man redovisade ett så högt bostadsbyggnadsbehov som möjligt. För att skapa realism åt uppgifterna lät man sedan bostadsbyggandet avta i omfattning under senare delen av programperioden. Dessa uppgifter har framkommit vid intervjuer med företrädare för såväl kommuner som länsbostadsnämnder.

Beträffande övriga kommunstorlekar kan man säga att den vågräta planeringslinjen dominerar under skede I. Det går inte att finna några direkta samband mellan en viss planeringslinje och befolkningsförändringen.

Under skede II (åren 1972-73) blir de befolkningsmässigt stora kommunernas andel av de som har en vågrät planeringslinje större. Kommuner med mindre än 15 000 innevånare uppvisar rätt stora andelar med fallande och stigande planeringslinje. Det är uppenbart att detta omstrukturerande skede innebar osäkerhet för samtliga kommuner men att detta kom till uttryck främst i de befolkningsmässigt små kommunerna. Det är under detta skede småhusexpansionen börjar samtidigt som flerfamiljshusbyggandet minskar kraftigt. Det mönster vi konstaterat tidigare att kommuner med befolkningsminskning uppvisar en stigande planeringslinje och kommuner med befolkningsökning en fallande framträder rätt klart under detta skede.

Under skede III (åren 1974-77) är det dominerande intrycket de befolkningsmässigt minsta kommunernas fallande planeringslinje. Lite drastiskt kan det uttryckas så att dessa kommuner planerar endast för dagen. Minskningen i befolkningsförändringen under detta skede tar sig uttryck i minskande samband mellan fallande planeringslinje och befolkningsökning. Den fallande planeringslinjen förekommer alltså i småkommuner ganska oberoende av befolkningsförändring.

Den vågräta planeringslinjen återfinner vi hos de stora kommunerna. Den stigande planeringslinjen förekommer men utan samband med befolkningsstorlek och befolkningsförändring.

### 7.3 Planeringslinjer och planeringsbeteende: en sammanfattning

Den vågräta planeringslinjen är den vi kan förvänta oss då vi studerar hur kommunerna fördelar sitt bostadsbyggande över tiden inom en planeringsomgång. Detta beteende finner vi också, främst hos de befolkningsmässigt stora kommunerna. Huvuddelen av allt bostadsbyggande planeras alltså på detta sätt.

Den fallande planeringslinjen är framför allt de befolkningsmässigt små kommunernas kännetecken. I kombination med en befolkningsökning kan man säga att dessa snabbt intecknar det bostadsbyggnadsbehov befolkningsökningen ger upphov till. Det kan också vara ett uttryck för en koncentration av de begränsade resurserna till de första årens byggande.

Den stigande planeringslinjen har inte några klara samband med befolk-

ningsstorlek. Däremot finns det ett samband med befolkningsförändringen. Den stigande linjen kan kanske ses som ett uttryck för optimism i kommuner med befolkningsminskning. Det är nämligen främst i dessa kommuner vi finner ett sådant beteende.

En fråga vi inte berört tidigare är den betydelse en planering för ett bostadsbyggande på en viss nivå har för möjligheterna att snabbt ändra byggandets omfattning.

Resultat från intervjuer vi gjort med företrädare för kommuner och länsorgan visar att kommunerna vidtager åtgärder för sitt bostadsbyggande i den omfattning som anges i bostadsbyggnadsprogrammen. Bostadsbyggnadsplaneringens betydelse för annan kommunal planering behandlas i kapitel 9 i avhandlingen. Men även här skall vi rikta uppmärksamheten mot planering inom andra kommunala sektorer. Kommuner som har ett någorlunda omfattande bostadsbyggande, anser vanligtvis att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning är styrande för annan kommunal planering. Ett bostadsbyggande som inte blir realiserat kan därför innebära att vissa åtgärder, som vidtagits inte kommer till användning.

Den kraftiga nedskärning av bostadsbyggandets planerade omfattning som skedde under skede II innebar för flera kommuner att åtgärder av olika slag som vidtagits inte kom till användning vid den tidpunkt man beräknat. Detta hindrade emellertid inte att dessa åtgärder kunde utnyttjas senare.

Bostadsbyggandet kräver normalt en ganska lång planering. Den låga nivå kommunerna planerar för idag innebär således, att även om förutsättningar skapades för ett ökat bostadsbyggande genom statsmakternas åtgärder, så skulle det ändå dröja några år innan vi kunde se resultat av dessa. Den låga nivå kommunerna planerat för under senare delen av 1970-talet skulle lägga hinder i vägen för en snabb ökning av bostadsbyggandet bl a på grund av brist på mark, fastställda planer etc. Vi skall dock hålla i minnet att det är långt ifrån allt planerat bostadsbyggande som förverkligas. Häri ligger givetvis en potential för ett ökat bostadsbyggande.

I tidigare kapitel har vi redovisat omfattningen och inriktningen av det planerade bostadsbyggandet. De variationer, som kommunerna uppvisar har förklarats utifrån olika bakgrundsfaktorer såsom befolkningsutveckling, befolkningsstorlek, bostadsbestånd, hushållssituation, planeringsresurser och politisk majoritet i kommunen. Vidare har vi redovisat stabiliteten i planeringsbeteendet inom de olika planeringsomgångarna. Den genomsnittliga kommunen uppvisar i det sistnämnda avseendet en vågrät planeringslinje. Mellan de olika planeringsomgångarna har vi också konstaterat betydande skillnader i såväl omfattning som inriktning av det planerade byggandet. Planeringsomgångarna för åren 1971 och 1974 uppvisar en kraftig minskning i omfattningen av det totala byggandet. Under i stort hela den studerade perioden ökar det planerade småhusbyggandet i såväl absoluta som relativa tal.

För de delar av den studerade perioden, som kännetecknas av stora förändringar från ett år till ett annat har vi konstaterat att den enskilda planeringsomgången som regel inte förmår fånga upp de förändringar som sker. Det finns en grupp av befolkningsmässigt små kommuner, som uppvisar en fallande planeringslinje. Inte heller detta kan emellertid sägas vara en planering som tar fasta på den minskning som sker efter hand. Även under perioder med i stort oförändrad omfattning av det planerade bostadsbyggandet uppvisar dessa kommuner samma mönster. Detta beteende får i stället sägas vara ett uttryck för de mindre kommunernas små resurser för planering och den ringa omfattningen av bostadsbyggandet i dem.

Detta får naturligtvis inte tas som intäkt för att den planeringsverksamhet, som bedrivs genom de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen skulle vara betydelselös för vad som faktiskt produceras av bostäder av olika slag. Den tveksamhet vi gett uttryck för ovan beträffande bostadsbyggnadsprogrammets styrning av det faktiska bostadsbyggandet är att hänföra till programmets betydelse för de senare åren i varje programomgång. Varje år utarbetas en ny programomgång där man, åtminstone för det första påbörjandeåret, tagit hänsyn till de förändringar, som inträffat sedan det närmast föregående programmet utarbetades. Man kan därför säga att det endast är det första påbörjandeåret i varje programomgång, som har direkt betydelse för vad som faktiskt påbörjas. Givetvis måste verksamhet, som har anknytning till bostadsförsörjningen påbörjas flera år före själva byggstarten, men eftersom ett nytt program gäller när byggstarten sker, är det detta som skall rela-

teras till det faktiska påbörjandet. Detta hindrar emellertid inte att man kan ägna en viss uppmärksamhet åt även de senare åren i de olika programomgångarna.

## 8.1 Att mäta planeringens förverkligande

En grundläggande fråga är i vilken omfattning det man planerat för blir förverkligat. Detta måste sägas vara den väsentligaste frågan beträffande all planering. I och för sig kan vilket planeringsdokument som helst ha intresse som uttryck för en beslutsfattares syn på vad som skall göras. Planeringen kan på detta sätt ha stor betydelse för verksamheten inom olika områden. De effekter man kan konstatera härvidlag måste ändå vara underordnade den man direkt vill uppnå med planeringen.

Det främsta syftet med ett bostadsbyggnadsprogram är att få till stånd ett bostadsbyggande av en viss omfattning, med en viss inriktning och på bestända platser i kommunen. Utöver detta har naturligtvis programmen sin betydelse som informationskällor för annan verksamhet. En expansion inom näringslivet i en kommun, som förutsätter tillgång på bostäder, utbyggnad av skolor och annan service är sådana exempel. Vi redovisar i kapitel 9 den stora betydelsen man i kommunerna tillmäter bostadsbyggandet för annan kommunal planering.

Ett planerat bostadsbyggande, som inte förverkligas kan därför ha betydelse för verksamheten inom andra områden, genom att förutsättningar för denna verksamhet rycks undan. Vi har ovan visat på faktorer som har betydelse för vilken omfattning av bostadsbyggandet, som man planerar för. En förväntad befolkningsutveckling är en sådan betydelsefull faktor. I en förväntad befolkningsutveckling kan ofta ligga förväntade åtgärder inom näringslivet. Bostadsbyggnadsplaneringen är alltså beroende av annan verksamhet liksom annan verksamhet i sin tur är beroende av bostadsbyggnadsplaneringen. Vi har därför anledning att studera i vilken omfattning det planerade bostadsbyggandet blir förverkligat.

### 8.1.1 Material

Det material som vi har tillgängligt för detta är bostadsbyggnadsprogrammen och uppgifter om påbörjade lägenheter för perioden 1968 till 1977. Det vi tar fasta på är omfattning och hustypsfordelning. En annan intressant uppgift att kontrollera hade varit lokaliseringen av bostadsbyggandet. Detta hade emellertid krävt arbetsinsatser av en omfattning, som inte

rymts inom ramen för denna avhandling. Uppgifter rörande lokaliseringen av det faktiska bostadsbyggandet är nämligen inte alls lika lättillgängliga som uppgifter om omfattning och hustypsfordelning.

I huvudsak koncentrerar vi intresset till det första påbörjandeåret i varje planeringsomgång. Uppgifter om planerad omfattning och inriktning relateras till uppgifter om det faktiska påbörjandet. Det är alltså nettoutfallet som vi näter. Vi har inga möjligheter att kontrollera om det bostadsbyggande, som påbörjas verkligen är det som finns upptaget i bostadsbyggnadsprogrammet för det aktuella påbörjandeåret.

Vi går ut ifrån föreställningen, att det bostadsbyggande som finns upptaget i ett bostadsbyggnadsprogram, är det bostadsbyggande som beslutsfattaren önskar förverkliga. Längre fram i avhandlingen kommer vi att återkomma till denna föreställning. Vi kommer där att ta upp frågan om det finns andra syften hos beslutsfattaren med bostadsbyggnadsprogrammen, nämligen om man planerar för ett bostadsbyggande av en omfattning, inriktning och lokalisering, som man egentligen inte önskar eller som man anser klart orealistiskt. Vi förutsätter alltså att det planerade bostadsbyggandet är avsett att förverkligas och att beslutsfattaren också vidtager de åtgärder, som ankommer på honom för detta.

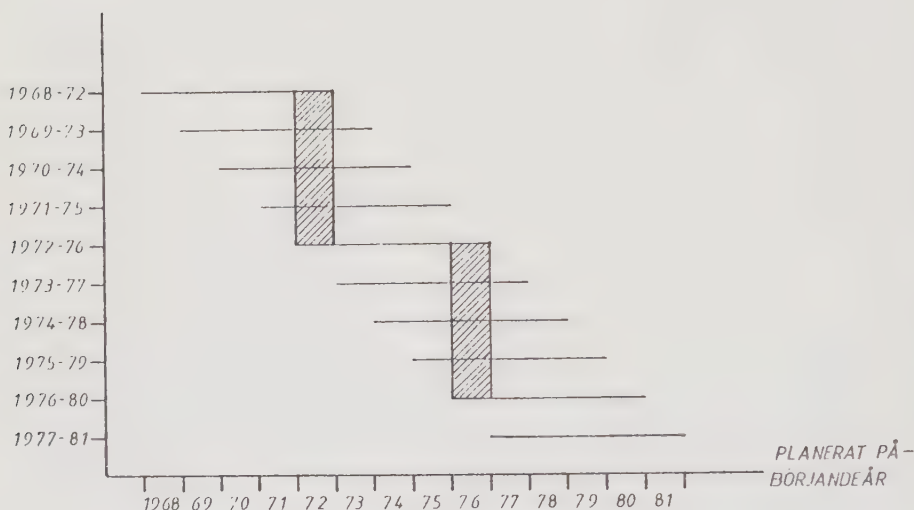
#### 8.1.2 Planering på några års sikt: realism eller utopi

Även om vi nedan kommer att koncentrera intresset till det första påbörjandeåret i varje programomgång skall vi dock inleda med att studera samtliga år i ett par programomgångar.

Det vi först skall göra är att se hur bostadsbyggandets omfattning två olika år har behandlats i olika programomgångar. Hur det hela har byggts upp framgår av figur 8.1. Varje programomgång omfattar fem år. Vi gör alltså två tvärsnitt genom programomgångarna för att fånga upp åren 1972 och 1976. Det faktiska påbörjandet för samtliga hustyper dessa två år har vi satt till 100. Vi har sedan relaterat den planerade omfattningen av bostadsbyggandet dessa två år till det faktiska påbörjandet genom att konstruera två indexserier. Första gången år 1972 förekommer i ett bostadsbyggnadsprogram är programomgången 1968. Därefter kommer år 1972 allt längre fram för att i omgången 1972 vara första påbörjandeåret. Samma gäller för år 1976.

Figur 8.1 Utgångspunkter för diagrammen 8.1 och 8.2.  
Planerat och faktiskt påbörjat bostadsbyggande år 1972  
och år 1976 enligt olika programomgångar

PLANERINGS-  
OMGÅNG



I diagrammen 8.1 a-b och 8.2 a-b nedan redovisas vilken omfattning av bostadsbyggandet man planerade för i de olika programomgångarna. Den vågräta linjen vid indexvärdet 100 representerar det faktiska bostadsbyggandet år 1972 respektive 1976. Det skall understrykas att det rör sig om två olika indexserier och att den faktiska omfattningen av bostadsbyggandet är väsentligt lägre år 1976 än 1972.

Tidigare har vi uteslutande uppehållit oss vid omfattningen av det planerade bostadsbyggandet. I diagrammen 8.1 a-b och 8.2 a-b relaterar vi nu för första gången det planerade byggandet till det faktiska. Det kan därvid omedelbart konstateras att omfattningen av det faktiskt påbörjade bostadsbyggandet är lägre än det planerade. Det finns alltså bostadsbyggnadsprojekt, som upptas i bostadsbyggnadsprogrammen, men inte förverkligas.

Tidigare har vi tagit fram två faktorer, som är av särskild betydelse för att förklara variationerna i omfattning och inriktning av det planerade bostadsbyggandet, befolkningsutvecklingen och folkmängden i kommunerna. Vi skall även i detta sammanhang föra in dessa båda faktorer. Befolkningsstorleken fångar upp såväl kommunernas resurssituation vad gäller plane-

ring som omfattningen av bostadsbyggandet. Den kan sägas vara ett mått på den totala verksamheten för bostadsförsörjningen i en kommun. Befolkningsutvecklingen under den närmast föregående femårsperioden är ett mått på hur kommunerna uppfattar den kommande befolkningsutvecklingen.

Med avseende på befolkningsutvecklingen har kommunerna delats in i tre grupper. Kommuner, som har en förhållandevis liten såväl positiv som negativ befolkningsförändring betecknas som stabila. De övriga grupperna betecknas ökande och minskande.

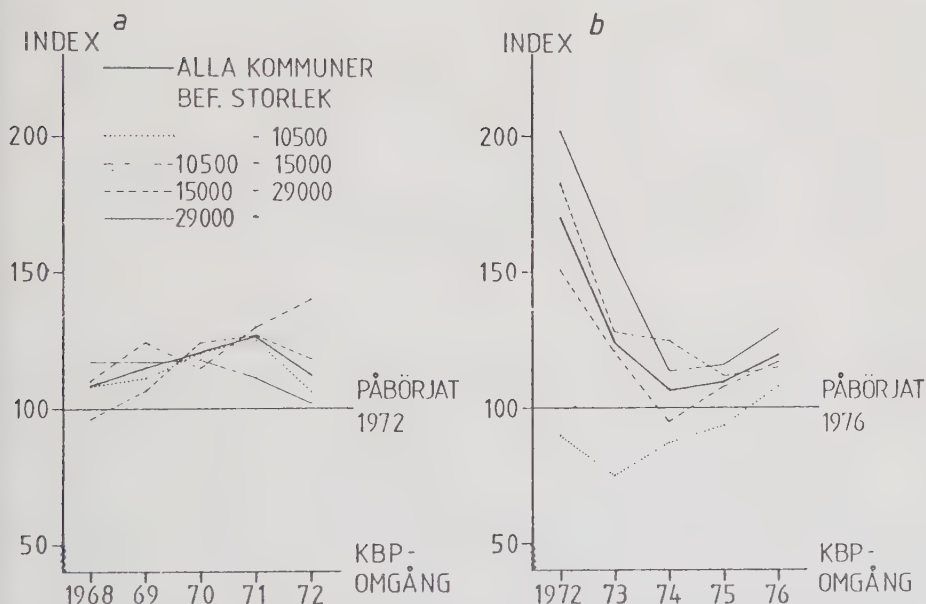


Diagram 8.1 a-b Bygandet år 1972 och år 1976 enligt olika KBP-omgångar. Index. Faktiskt påbörjande 1972 resp 1976 = 100. Alla hustyper. Medianvärden för resp grupper.

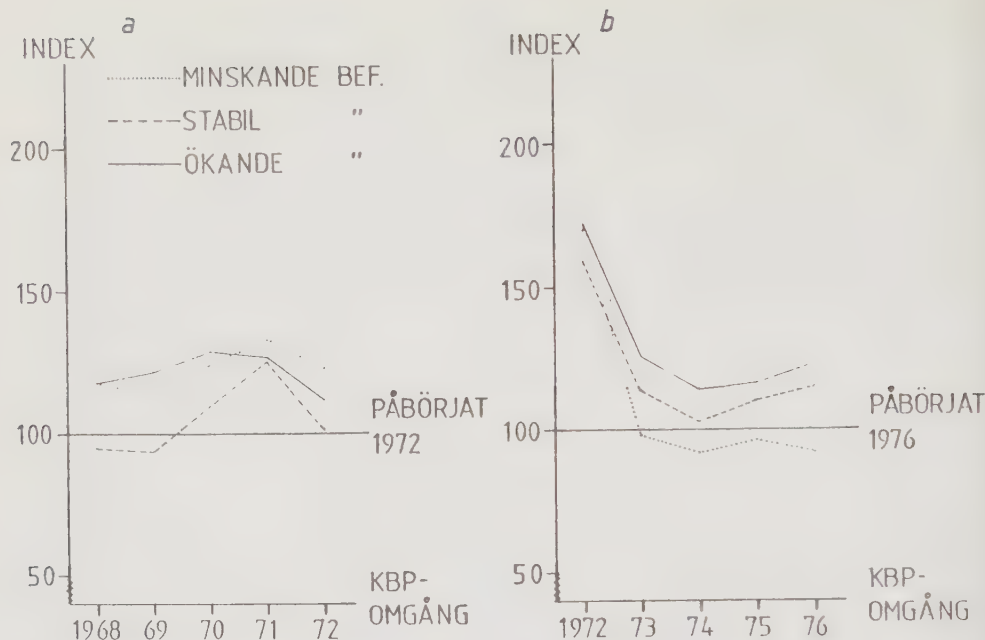


Diagram 8.2 a-b Byggandet år 1972 och år 1976 enligt olika KBP-omgångar. Index. Faktiskt påbörjande 1972 resp 1976 = 100. Alla hustyper. Medianvärden för resp grupper.

Vilka mönster kan man då förvänta sig efter en uppdelning av kommunerna efter dessa två indelningsgrunder. Från redovisningen ovan beträffande de olika planeringslinjerna vet vi att kommunerna i genomsnitt planerar för ett lika stort bostadsbyggande för varje år i respektive planeringsomgång. Det är främst de mindre kommunerna som uppvisar en fallande planeringslinje. Det är därför endast för de minsta kommunerna som vi kan förvänta oss några skillnader mellan de två första och de tre sista åren i en planeringsomgång. I detta sammanhang måste vi emellertid också ta hänsyn till de förändringar som sker i omfattningen av det planerade bostadsbyggandet mellan olika år. Vi har sett att bostadsbyggnadsprogrammen i skeden med stora förändringar inte förmår fånga upp förändringen.

Perioden 1968 till 1972 kan sägas vara en ganska stabil period i detta avseende (se kapitel 6). Detta framgår också av diagram 8.1 a och 8.2 a. Samtliga kommuntyper uppvisar i stort samma mönster, nämligen en över tiden svagt ökande omfattning av planerat bostadsbyggande.

Denna omfattning ligger emellertid drygt 20 % över vad som faktiskt påbörjades. Perioden kännetecknas av brist på låneramar och kommunerna var

ålagda vissa restriktioner i sin planering. För de två första åren i varje planeringsomgång skulle man endast ta med bostadsbyggande, som inrymdes i den preliminärt meddelade låneramen. Detta krav hade tagits bort 1971 varför vi inte kan märka något av det när vi i programomgången 1971 får år 1972 som andra påbörjandeår.

Första gången påbörjandeåret 1976 dyker upp i ett bostadsbyggnadsprogram är år 1972. De första åren av 1970-talet kännetecknades av ett mycket omfattande bostadsbyggande, huvudsakligen koncentrerat till lägenheter i flerfamiljshus. Som framgår av diagrammen 8.1 b och 8.2 b avseende år 1976 så präglar denna höga nivå på bostadsbyggandet också planeringen för de kommande åren av 1970-talet. År 1972 planerade kommunerna i genomsnitt för ett bostadsbyggande år 1976 som låg 70 % högre än vad som senare skulle visa sig bli producerat. De största kommunerna uppvisar en ännu större differens. Redan år 1973 har den planerade omfattningen för bostadsbyggandet år 1976 nått en mer "realistisk" omfattning och de återstående programomgångarna visar inte på så stora variationer. Den sista programomgången visar dock en uppgång i planerad omfattning, som inte motsvaras av det faktiska påbörjandet.

Skillnaderna mellan kommunerna vad gäller år 1976 är något större än för år 1972. Det är främst de minsta kommunerna som för planeringen för år 1976 skiljer sig från de övriga. Denna grupp av kommuner ligger för i stort samtliga programomgångar som avser år 1976 under vad som faktiskt kom att produceras. Anledningen till detta är att söka i produktionsinriktningen. De första åren av 1970-talet förekom en stor andel flerfamiljshus i produktionen. De befolkningsmässigt små kommunerna har dock under hela den studerade tioårsperioden haft en liten andel flerfamiljshus i sin produktion. Det är också dessa kommuner som hållits tillbaka vad gäller ramtilldelningen. De har i flera fall haft en negativ befolkningsutveckling och alltså inte kännetecknats av den tillväxt, som innebar en prioritering vid ramtilldelningen fram till år 1972.

Det ökade småhusbyggandet under senare delen av tioårsperioden kom att innebära en ökning av de små kommunernas bostadsbyggande. I och med att ramtilldelningen inte längre var en restriktion kunde dessa kommuner "ta igen" det bostadsbyggande man tidigare inte kunnat planera för på grund av ramtilldelningen. Småhusproduktionen i dessa kommuner utgörs också till stor del av styckebyggda småhus, en produktionsform, som inte förutsätter så omfattande initiativ från kommunens sida som är fallet vad beträffar de

gruppbyggda småhusen och flerfamiljshusen. Man kan lite drastiskt säga att de små kommunerna togs på sängen av småhusbyggandets expansion och inte planerade för ett så omfattande byggande som faktiskt kom att ske.

De största kommunerna dröjer kvar något längre än övriga vad gäller omfattningen i det planerade bostadsbyggandet. Detta beror på den stora flerfamiljshusandelen i deras produktion. Det är denna hustyp som svarar för nedgången i bostadsbyggandet. "Realismen" i dessa kommuners planering är därför något lägre. I stort samma mönster hade vi nätt om vi flyttat tillbaka det hela ett år. Det vill säga i stället för år 1976 studerat år 1975. Det är den kraftiga minskningen i bostadsbyggandet mellan åren 1971 och 1973 som sätter sina spår.

Vi skall så koncentrera oss på diagram 8.2 a-b. Kommunerna har där uppdelats efter befolkningsutvecklingen. Vi går ut ifrån föreställningen att osäkerheten i planeringen bl a beror på omfattande befolkningsförändringar. Kommuner som är stabila härvidlag bör därför ha ett säkrare underlag för sin planering. Detta bör ta sig uttryck i en större realism i planeringen. De stabila kommunerna är inte så beroende av befolkningsutvecklingen för sitt bostadsbyggande. Det bostadsbehov som beräknas uppstå i dessa kommuner härstammar i större omfattning från behov av ersättningsproduktion etc, något som är mindre känsligt för konjunkturer inom näringslivet och variationer i efterfrågeinriktningen. Beträffande efterfrågeinriktningen är det dock klart att även i dessa kommuner blir småhusboendet en attraktiv boendeform.

För det första kan konstateras i stort samma mönster som gällde i diagram 8.1 a-b, där kommunerna uppdelats efter befolkningsstorlek. Den kraftiga överskattningen av bostadsbyggandets omfattning i planeringsomgången 1972 för påbörjandeåret 1976 finns naturligtvis kvar. Vad gäller påbörjandeåret 1972 kan konstateras den konstanta överskattningen av bostadsbyggandets omfattning, främst från kommuner med ökande och minskande befolkning. De befolkningsmässigt stabila kommunerna ansluter sig något bättre i sin planering till vad som faktiskt kom att produceras. I stort kan så också sägas vara fallet beträffande år 1976. Vad gäller påbörjandeåret 1976 uppvisar kommuner med minskande befolkning en omfattning i planeringen av bostadsbyggandet som ligger under det faktiska byggandet. Samma mönster fann vi i diagram 8.1 b beträffande de befolkningsmässigt minsta kommunerna. Till vissa delar är det samma kommuner som återfinnes i dessa båda grupper. Dessa kommuner kännetecknas alltså av stor andel småhus i produktionen,

minskande befolkning, en osäkerhet i efterfrågeutvecklingen och små planeringsresurser. Sammantaget innebär detta att dessa kommuner intar en "försiktig" hållning i planeringen. Befolkningsmässigt expanderande kommuner kan däremot kosta på sig en viss optimism i sin planering. Den kraftiga nedgången i bostadsbyggandet, som skedde år 1971 har säkert också bidragit till försiktigheten hos kommuner med en minskande befolkning. Vid våra intervjuer i kommunerna har vid flera tillfällen kommit fram den rädsla många kommuner kände för att få tomma lägenheter. Även beträffande efterfrågan på småhus har man intagit hållningen - vänta och se.

Sammanfattningsvis kan sägas att i skeden av stora förändringar fömår inte bostadsbyggnadsprogrammen fånga upp förändringarna vare sig det gäller omfattningen av det planerade bostadsbyggandet eller det faktiskt påbörjade. Ett rimligt antagande är, att ju närmare ett planerat bostadsbyggande kommer sitt förverkligande, desto mindre bör avvikelserna mellan planen och utfallet vara. Det vill säga att realismen i planeringen ökar. Vi får emellertid endast delvis stöd för ett sådant antagande i ovannämnda diagram. Med tanke på att programmen i flera avseenden är underlag för olika verksamheter (prognoser mm) är naturligtvis den stora avvikelserna mellan plan och utfall ett problem. Detta behöver givetvis inte innebära att vidtagna åtgärder med anledning av prognoser blir värdelösa, men det medför rimligtvis att i en nergång i byggandet vissa åtgärder vidtages för tidigt. Vid en ej planerad ökning av byggandet kan motsvarande åtgärder visa sig otillräckliga. Vi kan också säga att man i allmänhet planerar för ett bostadsbyggande, som inte till alla delar förverkligas. Syftet med en rullande planering är att man från ett år till ett annat skall kunna justera sina planer med hänsyn till utvecklingen. Man kan behöva göra omfattande förändringar, men uppfattar detta ändå som en större planmässighet, än om man inte planerade.

### 8.1.3 Planprecision

Ovanstående genomgång av vad som kan utläsas ur olika bostadsbyggnadsprogram beträffande två påbörjandeår får tjäna som utgångspunkt för den följande redogörelsen för precisionen i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen.

Vi återvänder därför till vår frågeställning ovan, som gällde i vilken omfattning det planerade bostadsbyggandet förverkligades. Det är alltså en fråga om vad man kan utläsa ur de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen

beträffande bostadsbyggandet och vilken säkerhet som finns i programmen beträffande vad som faktiskt kommer att produceras.

Vi har ovan talat om realism i planeringen. Utifrån de förutsättningar beträffande efterfrågan på bostäder, som gäller för en bestämd planeringsomgång, planeras ett bostadsbyggande av en viss omfattning, inriktning och med en viss lokalisering. Vi håller kvar vid föreställningen att beslutsfattaren verkligen önskar detta bostadsbyggande förverkligat och vidtar de åtgärder som ankommer på honom. Denna planering måste då sägas vara välgrundad. Graden av överensstämmelse mellan planerat och faktiskt byggande behandlar vi under beteckningen planprecision.

Planprecisionen mäter alltså graden av förverkligande av det planerade bostadsbyggandet och anges i procent av planerat bostadsbyggande. Värdet 100 innebär att det planerade bostadsbyggandet har förverkligats till alla delar. Det finns dock en viss osäkerhet i uppgifterna. Ur bostadsbyggnadsprogrammen kan omfattning och inriktning av produktionen utläsas. Motsvarande uppgifter finns för det faktiskt påbörjade bostadsbyggandet. Vi kan emellertid inte klarlägga om båda uppgifterna för ett visst år avser samma projekt. Genom förseningar i påbörjandet av olika byggnadsprojekt kan ett projekt, som var avsett att påbörjas under t ex år 1975 komma att påbörjas först under 1976. På samma sätt kan projekt planerade att påbörjas under 1976 försenas till 1977. Dessa fel bör rimligtvis ta ut varandra över tiden om bostadsbyggandet har ungefär samma omfattning från ett år till ett annat. Under skeden av stora förändringar mellan olika år kan emellertid vissa fel uppstå i jämförelserna. Dessa fel bör dock inte påverka resultaten i någon nämnvärd grad.

#### 8.1.4 Planprecision över tiden

I diagram 8.3 visas hur planprecisionen varierar över tiden för olika hus typer. Diagrammet talar i huvudsak för sig själv, men vissa kommentarer kan vara på sin plats. Vad gäller samtliga hustyper är det endast under år 1974 som den faktiska produktionen klart överstiger den planerade. Detta får helt tillskrivas statsmakternas beslut att slopa byggmomsen för bostäder påbörjade under år 1974. Ett stort antal bostäder, avsedda att påbörjas under år 1975 kom igång redan under år 1974. För småhusens del är det däremot vanligare att den faktiska produktionen överstiger den planerade. Flerfamiljshusen däremot visar i stort på en faktisk produktion, som ligger under den planerade. Speciellt efter år 1974 visar planprecisionen låga värden för flerfamiljshusen. Här har alltså uppenbarligen förelegat prob-

lem med att förverkliga det planerade bostadsbyggandet.

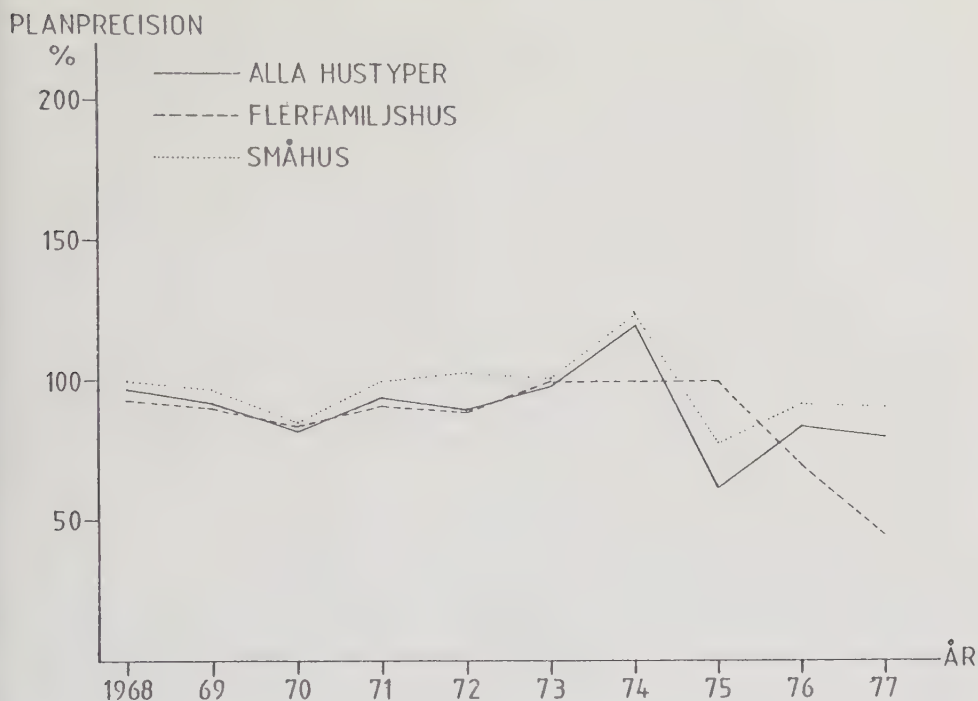


Diagram 8.3 Planprecision 1968-77. Medianvärden för resp grupp. Uppgifterna avser första påbörjandeåret i resp planeringsomgång.

### 8.1.5 Planerat och faktiskt bostadsbyggande

Innan vi går över till att analysera variationen i planprecision skall vi något upprehålla oss vid de faktorer som påverkar det faktiska bostadsbyggandet. I tidigare avsnitt har vi visat på vilka faktorer, som är av betydelse då det gäller att förklara variationerna i omfattning och inriktning av det planerade bostadsbyggandet. Vilken betydelse har då det planerade bostadsbyggandet för det faktiskt påbörjade bostadsbyggandet?

Med utgångspunkt från resonemanget i tidigare kapitel kan vi konstatera att det faktiska bostadsbyggandet påverkas av det planerade. Dessutom kommer andra faktorer in i bilden. Det faktiska bostadsbyggandet sker huvudsakligen på den privata marknaden. Låt vara att för flerfamiljshusens del

de allmännyttiga bostadsföretagen spelar en betydande roll. Över dessa företag har kommunerna rinligtvis ett större inflytande än över andra byggherrar. Det är därför inte säkert, att det bostadsbyggande som kommunerna planerar för, bedöms som realistiskt av de som har att förverkliga kommunernas planer. Det hela är emellertid en fråga om vilka styrmedel en kommun har till sitt förfogande. I detta sammanhang spelar sådana faktorer som ägarförhållande till marken roll. Även om vi här inte kan göra en mer omfattande genomgång av de kommunala styrmedlen för att förverkliga en planering kan vi dock ganska enkelt konstatera, att kommunerna inte har något absolut inflytande över förverkligandet av ett planerat bostadsbyggande. Själva utformningen av bostadsbyggnadsplaneringen som en rullande planering visar på detta. Syftet med en rullande planering är ju att man efter hand skall kunna justera planeringen allt eftersom förutsättningarna ändras. Redan detta visar på att planeringen inte fullt ut förväntas styra den faktiska produktionen.

Enligt vår uppfattning har dock planeringen en stor betydelse för vad som faktiskt kommer att produceras av bostäder. På avgörande punkter, detaljplaner och byggnadslov samt gator och VA-ledningar, krävs en kommunal medverkan vid bostadsbyggande. Ett alternativt synsätt till planeringens inflytande över den faktiska produktionen skulle vara att det planerade bostadsbyggandet inte alls påverkar det faktiska. I den mån bostäder produceras och detta till vissa delar stämmer överens med vad som finns upptaget i bostadsbyggnadsprogrammen så är detta en fråga om påverkan från faktorer som inte styr bostadsbyggnadsplaneringen. Ett sådant synsätt måste avvisas på flera grunder. Dels på grund av vad som sagts ovan om kommunal medverkan på olika sätt i bostadsbyggandet, dels därför att kommunerna dessutom har andra möjligheter såsom expropriation, förköp m m för att sätta sig i en markägares roll med det inflytande det innebär över markanvändningen och dels emedan kommunerna har ett avgörande inflytande över den viktiga statliga belåningen av bostäder. Det är alltså inte rimligt att antaga att bostadsbyggnadsplaneringen inte skulle påverka den faktiska produktionen. Lika klart torde det också vara att bostadsproduktionen inte till 100 % styrs av bostadsbyggnadsplaneringen.

Vår föreställning är alltså, att det planerade bostadsbyggandet påverkar det faktiska. Med hjälp av korrelationsberäkningar har vi undersökt i vilken omfattning variationerna i det faktiska bostadsbyggandet kan förklaras utifrån planerat bostadsbyggande. Det visar sig att för de tio

undersökta åren förklaras mellan 75 och 95 % av det faktiska bostadsbyggandet av det planerade. Detta är givetvis inte på något sätt förvånande. Försök att finna faktorer, som förklarar variationerna i det faktiska bostadsbyggandet utan att också förklara det planerade bostadsbyggandet har visat sig fruktlösa. Den viktigaste förklaringsfaktorn vad gäller det faktiska bostadsbyggandet är det planerade bostadsbyggandet. Däremot är naturligtvis andra faktorer viktiga när det gäller att förklara variationerna i planprecisionen.

## 8.2 Planprecision under tre skeden - objektivet mått

Med utgångspunkt från den skedesindelning, som redovisats i kapitel 6, studerar vi med hjälp av regressionsanalys planprecisionen.

Det normala är att antalet planerade lägenheter överstiger antalet faktiskt påbörjade. Vi får emellertid för en del kommuner värden, som visar på att det faktiskt påbörjade byggandet överstiger det planerade. I regressionsanalysen tas dessa kommuner inte med utan analyseras för sig. De kommuner som tas med i analysen har således en beroende variabel, som kan anta värden mellan 0 och 100. Värdet 100 innebär att det planerade byggandet till alla delar förverkligats.

### 8.2.1 Orsaker till bristande planprecision

Det finns ett antal faktorer i vår föreställningsram, som förklarar variationerna i planprecision. Kommunens resurssituation är av betydelse. Den operationaliseras som befolkningsstorlek. Produktionens relativa omfattning, dvs antalet lägenheter per 10 000 innevånare, ger uttryck för vilken ansträngning bostadsbyggandet innebär för kommunen. Produktionsinriktningen antas vara av betydelse så tillvida att de planerade småhusen förverkligas i högre grad än flerfamiljshusen. Befolkningsförändringen ger uttryck för vilken "press" det ligger på bostadsbyggandet.

Ett bostadsbyggande som skall täcka det behov som uppkommer genom befolkningsökning borde rimligtvis vara lättare att få till stånd än ett byggande som är en följd av modernisering av äldre bostadsbestånd. Slutligen tas också kommunens politiska majoritet in som en förklaringsfaktor. Detta får ses som en kontroll för om "politik är att vilja", alltså om vi kan finna några variationer med avseende på den politiska majoritetssituationen i kommunen.

I tabellen nedan redovisas resultatet av en regressionsanalys av planpre-

cision under de tre skedena med ovannämnda förklaringsfaktorer.

Tabell 8.1 Regressionsanalys: planprecisionen under tre skeden som en funktion av befolkningsstorlek, befolkningsförändring, den planerade produktionens relativa omfattning, planerad produktionsinriktning och politisk majoritet. Standardiserade beta-värden och förklarad varians. Angivna värden är signifikanta på 1 % nivå.  
Skede I = 1968-72, II = 1972-73, III = 1974-77.

|                                      | S k e d e |      |      |
|--------------------------------------|-----------|------|------|
|                                      | I         | II   | III  |
| Befolkningsstorlek                   | .33       | .28  | .    |
| Befolkningsförändring                | .         | .    | .    |
| Produktionens relativa omfattning    | -.28      | -.31 | -.56 |
| Produktionsinriktningen <sup>1</sup> | -.23      | .    | .    |
| Politisk majoritet <sup>2</sup>      | .         | .    | .    |
| -----                                |           |      |      |
| Förklarad varians (%)                | 21        | 12   | 30   |

Som framgår av tabellen ovan varierar faktoremas förklaringsvärde från skede till skede. Det är endast den planerade bostadsproduktionens relativa omfattning som ger signifikanta värden för alla tre skedena, medan den politiska majoritetssituationen inte har något förklaringsvärde. Låt oss se vad faktorerna har att bidra med skede för skede.

Skede I som avslutas 1971 kännetecknades allmänt sett av en betydande brist på låneramar. Kommunerna fick som regel inte den tilldelning de planerat för i sina program. Ramtilldelningen var alltså under detta skede en begränsande faktor. Genomförandet av de planerade bostäder man erhöll låneram till var inte problemfritt. De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen tillkom ju i början av 1960-talet för att råda bot på en rad problem såsom dålig samordning samt brist på mark och planer. Dessa problem försvann naturligtvis inte helt, även om betydande förbättringar skedde (intervju med länsbostadsdirektörer och företrädare för kommunerna). Under skede I finns en ganska stor korrelation mellan planprecision och befolkningsstorlek. Detta får ses som ett uttryck för betydelsen av de befolkningsmässigt

<sup>1</sup> Andelen småhus i planerad produktion.

<sup>2</sup> Dummyvariabel: 0 = socialistisk majoritet, 1 = borgerlig majoritet.

stora kommunernas bättre resurser. Kommunblocksreformen var inte helt genomförd under skede I. Dessutom hade flera små kommuner vid denna tid väsentligt mindre administrativa resurser än de har idag. Det förefaller därför rimligt att tillmäta de administrativa resurserna en ganska stor betydelse för planprecisionen. Att befolkningsstorleken under senare skeden inte har samma förklaringsvärde beror på att kommunerna under senare tid blivit mer homogena vad gäller administrativa resurser. Visserligen finns det fortfarande betydande skillnader men den genomsnittliga nivån har höjts.

Befolkningsförändringen har som synes inget förklaringsvärde för planprecisionen under skede I. Med tanke på att fördelningen av låneramar skedde mot bakgrund av den förväntade befolkningsutvecklingen i kommunerna och gynnade kommuner med spontan tillväxt är detta något förvånande. Kommuner med en kraftig befolkningsökning borde här haft en bättre planprecision på grund av en större tilldelning av låneram. Det troliga är emellertid att alla kommuner oberoende av befolkningsutvecklingen hade en del "luft" i sina bostadsbyggnadsprogram och att alltså även kommuner som gynnades vid tilldelningen av låneram hade en hel del projekt för vilka de inte erhöll någon rantilldelning.

Bostadsproduktionens relativa omfattning spelar genomgående en ganska stor roll. Det negativa förtecknet vid betavärdet betyder att mot en hög planprecision svarar en liten relativ omfattning av bostadsbyggandet. Det är uppenbart att ett relativt sett litet bostadsbyggande har större möjligheter att bli förverkligat. Vi har tidigare visat att kommunerna planerar omfattningen av sitt bostadsbyggande utifrån en behovsbedömning. En del omgivningsfaktorer såsom förväntad befolkningsutveckling har stor betydelse för den planerade omfattningen. Vi har emellertid också sagt att behovsbedömningen inte är något enkelt, objektivi konstaterande utifrån förhållanden i omgivningen utan påverkas av beslutsfattarens preferenser. Den betydelse bostadsbyggandets relativa omfattning har för planprecisionen visar att delar av variationen i den relativa omfattningen förklaras av olika ambitionsnivå hos beslutsfattarna. En låg ambitionsnivå underlättar förverkligandet.

Endast under skede I har produktionsinriktningen något förklaringsvärde för planprecisionen. Skede I var flerfamiljshusens tid. De kommuner som hade förutsättningar för produktion av denna hustyp gynnades vid rantilldelningen. Inte på så sätt att stater motsatte sig rantilldelning för småhusbyggande, men genom att stora flerfamiljshusprojekt erhöi låneramar

för en längre tidsperiod. Allmänt kan man nog säga att de kommuner som under skede I hade en hög andel småhus i sin planerade produktion dels missgynnades av ramtilldelningen, dels hade en produktionsinriktning där kommunerna inte hade samma genomförandeansvar som för flerfamiljshusen.

Skede II innebar ett kraftigt minskat bostadsbyggande. Ett överskott på lägenheter i en del kommuner skapade en allmän oro i kommunerna. För en del kommuner var det stora problemet hur man skulle slippa bygga flerfamiljshus, som redan upphandlats. Liksom under skede I är det de befolkningsmässigt stora kommunerna som har den högsta planprecisionen. Bostadsproduktionens relativa omfattning har också ett förklaringsvärde på samma grunder som under skede I. Produktionsinriktningen har däremot inte något förklaringsvärde längre. Under skede II sköt småhusproduktionen fart. Allt fler kommuner började planera för bostäder i enbart småhus. I diagram 8:3 kan vi se att den planerade småhusproduktionen har en bättre precision än den planerade flerfamiljshusproduktionen. Skillnaderna i precisionen mellan de båda hustyperna är emellertid inte så stor. De resultat som redovisas i diagram 8:3 gäller alla kommuner. I den regressionsanalys som redovisas i tabell 8.1 har en liten grupp (ca 20) kommuner, som producerat mer än planerat inte tagits med. Dessa kommuner producerar nästan uteslutande småhus och är befolkningsmässigt små.

Det är emellertid klart att den planerade småhusproduktionen, kanske främst genom efterfrågan, haft bättre möjligheter att förverkligas än flerfamiljshusproduktionen.<sup>1</sup> Att detta inte avspeglar sig i form av ett signifikant betavärde i tabell 8.1 för produktionsinriktningen beror på att andelen småhus i en planerad bostadsproduktion inte säger något om vilka hustyper som kommer till stånd. Visserligen riskerar ju inte kommuner som planerar för enbart småhus, att misslyckas med några flerfamiljshusprojekt, men de kan istället ha ett lågt förverkligande av sin småhusproduktion.

Skede III visar på stora problem med att förverkliga den planerade flerfamiljshusproduktionen. Tabell 6.3 visar att det är färre kommuner som planerar för flerfamiljshus än under tidigare skeden. Vi ser i tabell 8.1 att befolkningsstorleken för detta skede inte har något förklaringsvärde. Orsaken till detta är framför allt att söka i den dåliga planprecisionen för flerfamiljshusen, vilka främst planeras i de befolkningsmässigt stora

---

<sup>1</sup> En detaljerad studie av planerat och förverkligat bostadsbyggande i Stor-Malnrö visar dock inte på några skillnader mellan småhus och flerfamiljshus. (Andersson/Angere 1981)

kommunerna (tabell 6.6). Dessa kommuner har däremot en högre planprecision än övriga för småhusproduktionen. Detta kan vi se genom att andelen planerade småhus inte ger något förklaringsvärde vad gäller planprecisionen. Hade det förhållit sig så att kommunerna oberoende av befolkningsstorlekt haft samma planprecision för sin småhusproduktion, hade detta rimligtvis lett till ett positivt samband mellan andelen småhus och planprecision. De befolkningsmässigt små kommunerna har ju inga flerfamiljshusprojekt, som drar ner planprecisionen.

Vi bör också notera den positiva korrelationen mellan befolkningsförändring och planprecision. Detta skall tolkas så att det bostadsbyggande, som planerats för att tillgodose bostadsbehovet hos de som flyttar till kommunen, förverkligas i högre grad.

Man kan säga att genom inflyttningen ligger ett tryck på kommunen att låta producera bostäder, men också att avsättningen för denna bostadsproduktion rimligtvis är säkrare än den man planerar för att kunna sanera ett bostadsbestånd.

Den höga negativa korrelationen mellan den planerade produktionens relativa omfattning och planprecisionen understryker vårt tidigare resonemang, att endast det minst ambitiösa tycks vara möjligt. Vi har visserligen beträffande omfattningen av det planerade bostadsbyggandet i kapitel 6 visat på flera faktorer som förklarar variationerna i den planerade omfattningen av bostadsbyggandet och att man inte generellt kan säga att en liten relativ omfattning har något samband med låg ambition hos beslutsfattaren. När vi i tabell 8.1 kan konstatera att den bästa planprecisionen finns i de kommuner, som kombinerar en befolkningsökning med en liten relativ omfattning i sitt planerade bostadsbyggande får detta dock ses som en försiktighet hos beslutsfattaren. Man planerar endast sådana projekt för vilka man har en betryggande säkerhet att de kommer igång. Detta visar på de svårigheter kommunerna har idag beträffande bostadsförsörjningen.

Bostadsbyggnadsprogrammen tillkom under en period av bostadsbrist. Det fanns ett utbrett intresse att producera bostäder. Bostadsbyggnadsprogrammen kanaliserade detta intresse genom att klarlägga produktionsinriktning och lokalisering av byggandet. När kostnadsstegringar och allmän osäkerhet om framtidens bostadsmarknad har tagit bort stora delar av intresset har vi en helt annan situation för bostadsbyggnadsplaneringen. Det räcker inte att ett projekt tas in i bostadsbyggnadsprogrammet för att det skall komma igång, så har heller aldrig varit syftet med programmen.

Däremot kräver dagens situation en än noggrannare planering av bostadsbyggandet. En del av orsakerna till bristande planprecision kan kommunerna själva avhjälpa, andra orsaker ligger helt utanför deras påverkan. En genomgång av det slag vi gjort här på grundval av regressionsanalysen kan naturligtvis inte gå på djupet med problem i förverkligandet av bostadsbyggandet. I nästa avsnitt redovisar vi mer preciserade orsaker till att ett planerat bostadsbyggande inte kommit till stånd.

### 8.3 Planprecision - subjektivt mått

I enkäten till tjänstemännen i kommunerna ställdes frågan om den planerade bostadsproduktionen i huvudsak hade förverkligats under senare år. Frågan ställdes under våren 1977 och avsåg då främst år 1976 men även åren 1974 och 1975. Syftet med frågan var att få en uppfattning om hur man i kommunerna såg på planerat och faktiskt bostadsbyggande. Frågan skulle besvaras med ja eller nej, och de som svarade nej skulle ange orsakerna till att planerna inte förverkligats. Denna subjektiva bedömning från tjänstemännens sida skall i det följande relateras till objektiva mått om förverkligat bostadsbyggande.

En fråga som besvaras med ja eller nej ger naturligtvis endast ett grovt mått. Alla nyanser går förlorade. Samma fråga ställdes emellertid vid intervjuer i en del kommuner under våren 1977. I detta sammanhang utvecklade intervjupersonen ofta svaret. Detta ger oss en bakgrund till tolkningen av enkätsvaren. Allmänt kan sägas att åren 1974 och 1975 betraktas som svårbedömda i kommunerna. Kompensationen för byggnomsen under senare delen av 1974 förryckte till stora delar planeringen. De bostäder som påbörjades under år 1974 erhöll befrielse från moms. För att en lägenhet skall betraktas som påbörjad behövs inga större åtgärder. Det räcker med mycket blygsamma markarbeten. När statsmakterna fattade beslutet om slopad byggnoms var bostadsbyggnadsprogrammet för år 1974 sedan länge antaget. De flesta kommuner framhöll att en stor del av bostadsproduktionen som var avsedd att påbörjas under 1975 kom att tidigareläggas till 1974. Detta innebar att bostadsbyggnadsprogrammet för såväl år 1974 som 1975 är svårbedömda vad gäller graden av förverkligande. Enkätsvaren får därför antas i huvudsak avse år 1976.

Som framgår av tabell 8.2 nedan finns det för åren 1974 och 1975 inga skillnader i planprecision mellan de kommuner som svarat ja respektive nej. De höga värdena för år 1974 förklaras av slopandet av byggnomsen.

Tabell 8.2 Planprecision hos kommuner som svarat ja resp nej på frågan om det planerade bostadsbyggandet under de senaste åren i huvudsak förverkligats (frågan ställd våren 1977). Uppdelning efter hustyper (planerad produktion). Medianvärden för planprecisionen.

| enkät-svar | påbörjandeår och hustyp |     |     |      |    |     |      |    |    |
|------------|-------------------------|-----|-----|------|----|-----|------|----|----|
|            | 1974                    |     |     | 1975 |    |     | 1976 |    |    |
|            | T                       | S   | F   | T    | S  | F   | T    | S  | F  |
| Ja         | 121                     | 121 | 100 | 72   | 79 | 99  | 84   | 92 | 82 |
| Nej        | 120                     | 129 | 100 | 74   | 76 | 100 | 76   | 86 | 39 |

N = 115

T = Alla hustyper

S = Småhus

F = Flerfamiljshus

Som ett resultat av tidigarelagda bostadsbyggnadsprojekt blir värdena för 1975 relativt låga. För år 1976 gäller att de kommuner som svarat nej genomgående har lägre värden än de som svarat ja. Vad gäller värdena för totalproduktionen och småhusen är skillnaderna emellertid ganska små. En betydande skillnad finns emellertid beträffande flerfamiljshusen. Detta stämmer också väl med vad kommunala tjänstemän framhållit i intervjuer, nämligen att det största intresset rör sig kring flerfamiljshusen. Visserligen är bostadsproduktionen i form av småhus väsentlig, men den sköter sig till vissa delar själv. Är det fråga om styckebyggda småhus är det som regel den blivande husägaren som får ta de erforderliga initiativen. Under senare år har småhusen varit den allt dominerande hustypen och det har inte visat sig vara några direkta svårigheter att förverkliga en sådan planerad produktion. Flerfamiljshusproduktionen däremot har stött på betydande problem. Intervjuerna i kommunerna kring den här frågan har gett det intrycket att det är flerfamiljshusen, som avses då man talar om i vilken utsträckning ett planerat bostadsbyggande förverkligats. Detta givetvis under förutsättning att kommunen planerar för lägenheter i flerfamiljshus. Detta understrykes av att det huvudsakligen är kommunerna med blandade hustyper i den planerade produktionen, som svarat nej på enkätfrågan.

Av tabellen ovan framgår också att det planerade bostadsbyggandet inte behöver förverkligas till alla delar för att man i kommunerna skall svara ja på enkätfrågan. Ett 80%-igt förverkligande tycks räcka för att man skall vara nöjd med utfallet. Man tycks inte heller uppfatta det som ett

problemet om bostadsbyggandet blir större än planerat. De kommuner, som svarat nej är med några undantag sådana där den faktiska bostadsproduktionen ligger under den planerade. Detta är också rimligt ur bostadsförsörjningssynpunkt. Möjligen kan en "för stor" produktion ge upphov till problem med service och en viss ryckighet i annan verksamhet. Vid intervjuerna är det emellertid ytterst få kommuner som framhållit dessa problem med en större faktisk bostadsproduktion än man planerat för. Situationen är närmast att likna vid en person, som inte blir besviken då hans budget spräcks av oväntat höga inkomster.

### 8.3.1 Orsaker till bristande planprecision

I samband med att de kommunala tjänstemännen besvarade enkätfrågan om det planerade bostadsbyggandet kunnat förverkligas (tabell 8.2) angav de också orsakerna till en bristande överensstämmelse. Vi kommer i det följande att redovisa dessa orsaker till att ett planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas. Enkätfrågan ställdes under våren 1977 och avsåg förhållandena huvudsakligen under 1976. I samband med intervjuerna togs också frågan upp om orsakerna till bristande överensstämmelse mellan plan och verklighet. Från kommunernas sida framhölls då att problemen under 1976 förväntades kvarstå under 1977. Det är därför rimligt att problemen redovisningen nedan har giltighet även för ett par år efter 1976.

De olika orsakerna, som angavs i svaren, har ordnats i följande grupper. Plansituationen, marksituationen, småhusbyggandets okontrollerade expansion, kostnads- och lånesituationen för flerfamiljshusen och andra orsaker. Gruppen andra orsaker innehåller sådana problem som ramtilldelning, oväntad befolkningsutveckling och organisatoriska problem.

#### 8.3.1.1 Politisk majoritet som förklaringsfaktor

Svaren kommer nedan att analyseras utifrån några bakgrundsfaktorer.

Tabell 8.3 nedan visar svaren efter uppdelning efter politisk majoritet.

Som synes är det i vissa avseende påfallande stora skillnader mellan borgerliga och socialistiska kommuner. Ingen av de socialistiskt styrda kommunerna har angett några problem med marktillgången. Problemet med fastställelse av detaljplaner tycks förekomma i ungefär samma omfattning i de båda kommuntyperna. En svårkontrollerad småhusexpansion har angetts endast av de borgerliga kommunerna. Kostnadsutvecklingen för flerfamiljshusen tycks vara ett problem endast för socialistiska kommuner och andra orsaker

Tabell 8.3 Orsaker till varför planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas. Kommunerna uppdelade efter politisk majoritet. % (n)

| orsak                            | Politisk majoritet efter valet 1973 |           |
|----------------------------------|-------------------------------------|-----------|
|                                  | Socialistisk                        | Borgerlig |
| Marksituation                    | 0 (0)                               | 26 (8)    |
| Plansituation                    | 33 (4)                              | 26 (8)    |
| Småhus-expansionen               | 0 (0)                               | 26 (8)    |
| Kostnaderna för flerfamiljshusen | 42 (7)                              | 0 (0)     |
| Annan orsak                      | 25 (3)                              | 23 (7)    |
| Totalt (n)                       | 100 (14)                            | 101 (31)  |

N = 45

fördelar sig jämnt på de båda kommuntyperna. Kan då dessa skillnader verkligen bero på den politiska situationen i kommunen? Till vissa delar kan man hävda att de gör det.

Låt oss börja med marksituationen. Problemet för de kommuner som angett denna orsak är att den mark man planerat bostäder på, inte stått till kommunernas förfogande då byggandet skulle påbörjas enligt planen. Statsmakterna har vid olika tillfällen framhållit vikten av att kommunerna har en tillräcklig markreserv. Som ett riktnärke har man satt upp en marktillgång för de tio närmaste årens bostadsbyggande. Vidare har statsmakterna ställt vissa instrument till kommunernas förfogande för att de skall kunna klara denna målsättning. Förköps- och expropriationslagstiftningen är avsedd att underlätta förvärv av mark. Kommunerna har härigenom fått vissa tvångsmedel till sitt förfogande, som ger dem en starkare ställning än andra markintressenter. För att kommunernas ekonomiska situation inte skall lägga hinder i vägen då det gäller att hålla en markreserv har en lånefond för markförvärv inrättats.

Tillskapandet av dessa instrument har inte skett utan partipolitiska motsättningar. Från de borgerliga partiernas sida (främst moderata samlingspartiets) har man velat minska kommunernas möjligheter härvidlag. Vilken betydelse dessa instrument har för den kommunala markpolitiken är givetvis avhängigt i vilken utsträckning kommunerna vill utnyttja dem. Det är rimligt att anta att borgerligt dominerade kommuner i likhet med de borgerliga partierna på riksplanet ställer sig tveksamma till instrumenten. Detta har framhållits av en del borgerligt styrda kommuner i samband med våra intervjuer. Även i valrörelserna har oppositionen i socialistiskt styrda kommuner kritiserat majoriteten för stora kommunala markinnehav.

Då vi inte kunnat finna några skillnader i bostadsbyggandets omfattning, som kan hänföras till politiska skillnader i kommunerna, kan problemet med marktillgången inte hänföras till att bostadsbyggandet skulle ha en större omfattning i borgerligt styrda kommuner och därmed ge upphov till en relativt större knapphet på mark. Förklaringen torde i stället ligga i att socialistiskt styrda kommuner i högre grad eftersträvat kontroll över mark för bostadsbyggande. Det kan vara så att socialistiska kommuner i större utsträckning förvärvar mark och därmed får ägarens kontroll över marken. Borgerligt styrda kommuner utnyttjar kanske i större utsträckning sk byggherre-mark för sitt bostadsbyggande. Även storleken av markreserven och utnyttjandet av de markpolitiska medlen har sin betydelse i detta sammanhang.

Plansituationen tycks vara ett problem, som fördelar sig lika över de båda kommuntyperna. I viss utsträckning hänger problem med mark- och planfrågor samman. Intresset för bevarandet av åkenmark har varit stort under senare år. Detta har på flera håll lett till överklaganden av länsstyrelsernas fastställelsebeslut rörande kommunernas detaljplaner. I avvaktan på att besvaren skall avgöras av regeringen har naturligtvis inte något bostadsbyggande kunnat ske på de aktuella områdena. I en del fall har besvaren bifallits och därmed har det satts punkt för kommunernas möjligheter att bygga på ett visst område. Även av andra orsaker kan detaljplanearbetet ha fördröjts. Bristande personella resurser kan vara en sådan orsak likaså kan markförvärven ha fördröjts i ett tidigare skede.

Till skillnad från de svar där problemen gällde marksituationen kan vi inte förvänta oss några skillnader i partipolitiskt hänseende när det gäller plansituationen. När en kommun väl har bestämt sig för var bostadsbyggandet skall ske finns det ingen anledning att tro att olika politisk majoritet skulle ha någon betydelse för möjligheterna att föra planarbetet i hamn utan problem.

Åtta kommuner, samtliga borgerligt styrda, har svarat att småhusbyggandet har fått en omfattning man inte räknat med och detta har lett till att det planerade bostadsbyggandet har överskridits. Detta är de enda kommuner, som ansett att planerna för bostadsbyggandet inte hållit på grund av ett för stort bostadsbyggande. Förmodligen rör det sig här om bostadsbyggande över vilket kommunen inte har något större inflytande, t ex styckebyggda småhus eller gruppbyggda småhus på mark som kommunen inte förfogar över. Svaren får ses som ett uttryck för att kommunen inte har full kontroll över bostadsbyggandet. Givetvis kräver även ett sådant bostadsbyggande en

viss kommunal nedverkan såsom byggnadslov m m. Byggnadslovgivningen kan emellertid inte reglera takten i byggandet. När en plan väl är fastställd måste kommunen ge byggnadslov för projekt, som inte strider mot planen. Av svaren att döma skulle alltså socialistiskt styrda kommuner ha en hårdare kontroll över bostadsbyggandet. Detta kan hänga samman med markpolitiken. I socialistiskt styrda kommuner har kommunen ett större inflytande över bostadsbyggandet genom att kommunen fungerar som markägare.

Ett antal socialistiskt styrda kommuner har svarat att kostnaderna för flerfamiljshusproduktionen har inneburit att planerna inte kunnat förverkligas. Detta problem har inte angetts av någon borgerligt styrd kommun. I den bostadspolitiska debatten under senare år har just kostnadsutvecklingen för bostadsbyggandet ofta tagits upp. Problemet har gällt de sk överkostnaderna. Det vill säga sådana kostnader för bostadsproduktionen, som inte täckes av den statliga belåningen. Samhällets långivning till bostadsbyggandet är av stor betydelse för boendekostnaderna. Denna påverkas genom samhällets subventioner av räntan och genom de kreditmöjligheter den statliga belåningen ger. För varje bostadsbyggnadsprojekt räknas ett schablonmässigt låneunderlag fram. Detta ligger sedan till grund för den statliga belåningen. De faktiska kostnader för bostadsproduktionen, som inte täckes av låneunderlaget kan inte bli föremål för statlig belåning och därför inte komma i åtnjutande av räntesubventionerna. Under senare år har överkostnaderna ökat. Speciellt för flerfamiljshusen har detta lett till höga boendekostnader. Överkostnaderna måste ju täckas genom lån på kreditmarknaden till avsevärt högre ränta. Sama problem finns för småhusproduktionen. Men genom att småhusen som regel upplåtes med äganderätt kan överkostnaderna klaras av genom husköparnas egna konstantinsatser. De avdragsmöjligheter som skattelagstiftningen medger leder till att nettokostnaden inte blir så stor. Flerfamiljshusen, som nästan uteslutande är avsedda att upplåtas med hyresrätt (ev bostadsrätt), kan inte på samma sätt klara finansieringen av överkostnaderna. Resultatet blir en hyressättning, som inte ter sig acceptabel för de bostadssökande. Även som kommunerna anser en produktion av lägenheter i flerfamiljshus som bostadsocialt önskvärd, är det svårt att finna intresserade byggherrar.

En enskild kommun förmår endast i begränsad omfattning påverka produktionskostnaderna. De möjligheter kommunerna har gäller främst kostnaderna för råmark och anslutningsavgifter för vatten och avlopp, något som har ganska marginell betydelse. Det är i stället lånereglerna som är avgörande.

Diskussionen under de senare åren har gällt en ändring av lånereglerna så att de nuvarande överkostnaderna kan täckas in i låneunderlaget och på så sätt komma ifråga för räntesubventioner. En sådan ändring beslöts 1980.

Eftersom det knappast är möjligt för en kommun att påverka produktionskostnaderna för flerfamiljshusen måste enkätsvaren vad gäller överkostnaderna för flerfamiljshusen tolkas så, att socialistiskt styrda kommuner i större omfattning än borgerliga planerar för en produktion av lägenheter i flerfamiljshus, men att denna produktion inte förverkligas. I det följande kommer vi att ägna en viss uppmärksamhet åt detta.

Andra orsaker till att ett planerat bostadsbyggande inte förverkligas har angetts i ungefär lika stor omfattning av socialistiska och borgerliga kommuner. Dessa orsaker är som regel specifika för kommunen och inte möjliga att lägga till grund för några slutsatser. Det kan dock framhållas att ett par kommuner har angett ramtilldelningen som en sådan orsak. Kommunerna har alltså inte erhållit låneram fullt ut för det bostadsbyggande man planerat för. Detta visar att länsstyrelserna, trots god tillgång på låneram, försöker styra bostadsbyggandets lokalisering. I jämförelse med det stora antalet kommuner, som uppenbarligen inte känt av några restriktioner härvidlag, får emellertid detta ses som en marginell företeelse.

#### 8.3.1.2 Andra förklaringsfaktorer

Den politiska majoritetssituationen i kommunen är naturligtvis inte den enda förklaringen till varför orsakerna till att planerat bostadsbyggande inte förverkligas varierar. En annan tänkbar förklaring ligger i kommunens befolkningsstorlek. Befolkningsmässigt små kommuner möter andra problem än stora kommuner. Planeringsresurserna i små kommuner är mer begränsade än i stora. Alternativa områden för bostadsbyggande bör rimligtvis vara större i kommuner, som producerar ett litet antal lägenheter än i kommuner med en stor bostadsproduktion. Ett omfattande bostadsbyggande förutsätter en hårdare styrning från kommunens sida för att förverkligas.

Det visar sig emellertid att befolkningsstorlek, med allt vad som inryms i denna variabel i form av planeringsresurser och omfattning av bostadsbyggandet, inte är någon bra förklaringsfaktor till variationerna i enkätsvaren. Det är endast beträffande plansituationen, som de stora kommunerna har större problem än de små. I övrigt kan man inte påvisa några skillnader. Att plansituationen är ett större problem i stora kommuner kan förklaras

utifrån planverksamhetens omfattning. Stora kommuner har ett omfattande bostadsbyggande, ofta på exploateringsområden. Detta medför som regel ett omfattande detaljplanearbete och det är naturligtvis i sådana sammanhang som problem kan uppstå.

Produktionsinriktningen tycks inte heller ha något förklaringsvärde vad gäller enkätsvarens variation. Det är dock givet att problem med kostnaderna för flerfamiljshus uppkommer endast i de kommuner, som planerar för en sådan produktion. I övrigt finns inga skillnader mellan kommuner som planerar för enbart småhus och kommuner med en blandad produktion.

#### 8.4 Hustypsfördelningen i planerad och faktisk produktion

Av tabell 8.3 ovan framgår att det är endast socialistiskt styrda kommuner, som angivit kostnaderna för flerfamiljshusproduktion som en orsak till att planerat byggande inte förverkligats. Vi drog där slutsatsen, att detta beror på att socialistiskt styrda kommuner i större utsträckning än borgerliga planerar för lägenheter i flerfamiljshus. Denna produktion förverkligas emellertid inte till alla delar. I det följande skall vi redovisa uppgifter om hur produktionsinriktningen för såväl planerad som faktisk produktion varierar mellan socialistiskt och borgerligt styrda kommuner. Vi har gjort en enkel uppdelning av produktionsinriktningen så att en grupp bildas av de kommuner som har enbart småhus i sin planerade resp faktiska produktion. Den andra gruppen utgörs alltså av kommuner med en blandad bostadsproduktion.

I tabell 8.4 redovisas andelen kommuner med uteslutande småhus i bostadsproduktionen för åren 1968 till 1977. Vi har delat upp kommunerna efter politisk majoritet och efter planerad respektive faktisk produktion. I samtliga fall är det det första påbörjandeåret i varje programomgång som redovisas för den planerade produktionen.

Om vi till att börja med gör en jämförelse över tiden finner vi att andelen kommuner med enbart småhus i produktionen ökat kraftigt. Detta gäller för såväl planerad som faktisk produktion. År 1977 sker bostadsbyggandet i drygt hälften av kommunerna i urvalet uteslutande i form av småhus. Så har i stort situationen varit sedan 1975. En annan iakttagelse som kan göras är att det är en större andel kommuner, som planerar för en blandad bebyggelse än vad som är fallet när vi kommer till faktisk produktion. Så gott som genomgående är det en större andel socialistiskt styrda kommuner som såväl planerar för som faktiskt påbörjar en blandad bostadspro-

Tabell 8.4 Andelen kommuner med uteslutande småhus i bostadsproduktionen 1968-77 (planerad och faktisk) efter uppdelning av kommunerna efter politisk majoritet efter valet 1973. %  
Planerad produktion avser första påbörjandeåret i varje programomgång.

|                        |                     | Påbörjandeår |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |
|------------------------|---------------------|--------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|
|                        |                     | 1968         | 69 | 70 | 71 | 72 | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 |  |
| Socialistiska kommuner | planerad produktion | 0            | 2  | 0  | 2  | 5  | 19 | 36 | 29 | 23 | 23 |  |
|                        | faktisk produktion  | 5            | 5  | 2  | 5  | 5  | 26 | 33 | 61 | 56 | 58 |  |
| -----                  |                     |              |    |    |    |    |    |    |    |    |    |  |
| Borgerliga kommuner    | planerad produktion | 10           | 10 | 8  | 10 | 10 | 25 | 31 | 47 | 33 | 30 |  |
|                        | faktisk produktion  | 18           | 18 | 10 | 10 | 18 | 38 | 43 | 64 | 65 | 64 |  |

N = 115

duktion. Denna skillnad består över tiden.

Befolkningsstorleken i en kommun påverkar hustypsfördelningen. I befolkningsmässigt små kommuner är småhuset den vanligaste hustypen. Även efter en kontroll för kommunstorlek består mönstret enligt ovan, om än något mindre accentuerat. Det förhåller sig alltså så att socialistiskt styrda kommuner i större utsträckning än borgerliga kommuner planerar för ett bostadsbyggande i form av flerfamiljshus. I betydande utsträckning blir dessa bostäder inte producerade. När det gäller det faktiska påbörjandet är skillnaderna mellan socialistiska och borgerliga kommuner mindre än vad är fallet för den planerade produktionen.

För att återknyta till de orsaker kommunerna angivit till att planerat bostadsbyggande inte förverkligats kan vi ta upp kostnaderna för flerfamiljshusproduktionen. De skillnader vi redovisat ovan mellan socialistiska och borgerliga kommuner kan kopplas till att det är endast socialistiska kommuner, som har angivit överkostnaderna för flerfamiljshus som orsak till att planerad bostadsproduktion inte förverkligats. Det beror då på att socialistiskt styrda kommuner i större utsträckning planerar för bostadsbyggande i form av flerfamiljshus.

I samband med redovisningen av avhandlingens föreställningsram klargjorde vi, att i begreppet beslutsfattarens preferenser ingår dennes bedömning av betydelsen av bostadsbyggnadsplaneringen.

Detta kapitel skall belysa hur beslutsfattaren uppfattar betydelsen av bostadsbyggnadsplaneringen. Materialet hämtas ur de intervjuer och enkäter som gjorts med politiker och tjänstemän i de kommuner, som ingår i urvalet.

Den betydelse man från beslutsfattarens sida tillmäter planeringen är beroende av den nytta han här av verksamheten. Denna bedömning kan grundas på såväl tidigare erfarenheter av verksamheten, som på en bedömning av det framtida utfallet. En verksamhet man inte anser sig ha någon nytta av är det naturligtvis rationellt att avstå från. Annorlunda förhåller det sig emellertid om man är ålagd att bedriva verksamheten ifråga. Så är fallet beträffande bostadsbyggnadsplaneringen. Kommunerna är i lag skyldiga att upprätta bostadsbyggnadsprogram. Det får därför anses som en öppen fråga huruvida kommunerna anser sig ha någon nytta av denna verksamhet.

## 9.1 Bostadsbyggnadsplaneringens betydelse

Ett entydigt resultat från intervjuer med kommunala politiker och tjänstemän är den stora betydelse båda grupper tillmäter bostadsbyggnadsplaneringen.

Vi valde därför att i enkäten koncentrera intresset till bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll för annan kommunal planering. I detta sammanhang tog vi också upp frågan om de kommunala bostadsbyggnadsprogrammets funktion i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen.

Vi vill också undersöka i vilken utsträckning det i kommunerna förekommer en bostadsbyggnadsplanering, som går utöver den statligt initierade programverksamheten och i vilken utsträckning den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden användes.

För att belysa ovanstående problem ställde vi en rad frågor till berörda tjänstemän och politiker.

### 9.1.1 Behov, resurser och vilja att planera

Vilken betydelse bostadsbyggnadsplaneringen har i den kommunala planeringen är beroende av tre faktorer:

- planeringsbehov

- planeringsresurser
- planeringsvilja

Vi skall i det följande kommentera begreppen och redovisa de operationaliseringar vi gjort. Planeringsbehovet bestäms av omfattningen och inriktningen av den verksamhet beslutsfattaren planerar för. I vårt fall alltså bostadsbyggandets omfattning och inriktning.

Vi antar att ju större omfattning bostadsbyggandet har desto större är behovet av att planera verksamheten. Inriktningen - hustypsfördelningen - på bostadsbyggandet är också till viss del bestämmande för planeringsbehovet. Detta hänger samman med i vilken omfattning beslutsfattaren - kommunen - tar initiativ till byggandet. Flerfamiljshusprojekt och gruppbyggda småhus förutsätter normalt ett mer omfattande engagemang från kommunal sida än projekt, som omfattar styckebyggda småhus gör. Det är endast i kommuner med ett mycket ringa bostadsbyggande som styckebyggda småhus är den enda förekommande hustypen.

Vi kommer därför inte i analysen av bostadsbyggnadsplaneringens betydelse att ägna någon större uppmärksamhet åt inriktningen som förklaringsfaktor.

Bostadsbyggandets omfattning kan mätas på två sätt. Dels i absolut omfattning, dels i relativ omfattning. Det förstnämnda måttet avser alltså det antal lägenheter som planeras blir påbörjade i kommunen. Det finns ett mycket starkt samband mellan befolkningsstorlek och den planerade bostadsproduktionens omfattning i absoluta tal. Detta skulle då innebära att ju större kommunen är desto större är behovet av planering för bostadsbyggandet. Kommunerna har ju under en lång tid varit engagerade i bostadsförsörjningen. Man får därvid antaga att kommunerna skaffat sig planeringsresurser som svarar upp mot det planeringsbehov som finns i kommunen.

Med bostadsbyggandets relativa omfattning förstås ett mått där befolkningsstorlekens inflytande inte gör sig gällande. Den relativa omfattningen av bostadsbyggandet har operationaliserats till antalet planerade lägenheter per 10 000 invånare (se kapitel 6). Anledningen till att ett sådant mått valts är just att bostadsbyggandets totala omfattning är så starkt relaterat till befolkningsstorleken. Befolkningsstorleken är ett bra mått på en kommuns ekonomiska och administrativa resurser (se Lagheim 1978). En i absoluta tal stor omfattning av bostadsbyggandet i en stor kommun antas utgöra en lika stor "ansträngning" som det mindre omfattande bostadsbyggandet i den lilla kommunen. De variationer som finns mellan kommunerna vad gäller bostadsbyggandets relativa omfattning borde då visa på ett vari-

erande behov av planering. En befolkningsmässigt stor kommun, som har ett litet bostadsbyggande borde uppvisa en annan problemstruktur än en kommun med samma befolkningsstorlek men med ett större bostadsbyggande. Det centrala är att vi får ett mått som är oberoende av befolkningsstorleken. Detta kan verka motsägelsefullt med påståendet att den totala omfattningen av bostadsbyggandet påverkar behovet av planering. Vi får dock se det som två dimensioner, som bestämmer behovet av planering - den absoluta och den relativa omfattningen av bostadsbyggandet. Ett stort behov av att planera borde också ta sig uttryck i att beslutsfattaren uppfattar planeringen som betydelsefull. I vårt fall har vi visat detta genom att klarlägga i vilken omfattning bostadsbyggnadsplaneringen styr annan planering. En planering kan i och för sig vara betydelsefull utan att vara styrande för annan planering. Däremot är knappast en planering, som är styrande för annan planering, betydelselös. Vi skall i det följande visa på de samband som finns mellan bostadsbyggnadsplanering och annan kommunal planering och därvid klarlägga de samband som finns mellan en planerings styrande roll och dess betydelse.

Det råder stor enighet om bostadsbyggnadsplaneringens stora betydelse. Däremot anser inte alla bostadsbyggnadsplaneringen vara styrande för annan kommunal planering. Förklaringen till detta är att söka i omfattningen av den kommunala verksamhet, som följer av bostadsbyggandet.

Bostadsförsörjningen är, som tidigare redovisats, en sedan flera decennier etablerad kommunal angelägenhet. Tillgången på bostäder är som regel avgörande för hur en kommun befolkningsmässigt kan expandera. Näringslivets tillväxt i flera kommuner under 1960-talet visade vilken betydelsefull fråga bostadsbyggandet var.

Planeringen av bostadsbyggandet tar naturligtvis sikte på att bostäderna skall bli uthyrda eller försålda. Bostadsbyggandet blir på så sätt en bra indikator på hur många människor, som kommer att bo i olika områden i en kommun.

Det är en rad olika kommunala verksamheter, som skall koordineras för att ge en bra kommunal service. Daghem och skolor skall finnas tillgängliga vid inflyttning i ett nytt bostadsområde. Gator, parker och lekplatser är också nödvändiga komplement till bostäderna. Innan ett bostadsbyggande kan ske måste sådana frågor som gator och va-ledningar ha lösts. Allt detta är verksamheter, som det ankommer på de kommunala myndigheterna att ombesörja. Inom dessa olika sektorer sker också en kommunal planering vid sidan av bostadsbyggnadsplaneringen. Frågan blir då i vilken omfattning

bostadsbyggnadsplaneringen är styrande för den övriga kommunala planeringen.

Ett bostadsbyggande nedför kommunala kostnader inom de olika sektorer som redovisats ovan. Hur stora kostnaderna blir beror naturligtvis på en rad olika faktorer. En betydelsefull faktor är emellertid i vilken omfattning tidigare gjorda investeringar kan utnyttjas. Finns det en överkapacitet i skolor och daghem etc är det rimligt att bostadsbyggandet sker så att denna kapacitet utnyttjas. Resultat från våra intervjuer visar att så ofta är fallet. Här rör det sig om ett bostadsbyggande som är av ganska liten omfattning i förhållande till kommunens storlek, så kallad komplementeringsbebyggelse. Rör det sig om bostadsbyggande i större exploateringsområden krävs som regel också skol- och daghemsutbyggnad samt större investeringar i gator och ledningar. Det är i sådana sammanhang som vi kan tala om kommunal planering inom dessa sektorer. Av detta följer att det är endast i en sådan situation som vi kan studera om någon av dessa planeringsverksamheter är styrande för annan planering.

En andra faktor som påverkar betydelsen är de planeringsresurser, som beslutsfattaren förfogar över. För att en planering skall kunna fylla sitt syfte krävs att den genomföres av kompetent personal och att man i övrigt har resurser att förverkliga planeringen. Vi studerar en planering, som har försiggått sedan 1963. Vid den tidpunkt då enkätfrågorna ställdes hade alltså de flesta av kommunerna utarbetat kommunala bostadsbyggnadsprogram under 14 år. Det är rimligt att antaga att kommunerna under denna tid skaffat sig de personella resurser, som behövs för verksamheten. Det finns inget i våra intervjusvar, som tyder på att de variationer i administrativ kapacitet, som naturligtvis finns mellan olika kommuner, skulle ha något samband med en betydelse man tillmäter planeringen. Inte heller finns det anledning att antaga att resurserna skulle påverka planeringens styrande roll.

Annorlunda förhåller det sig med en planeringsverksamhet då den är ny. Innan kommunerna hunnit anpassa sina resurser till planeringens krav kan naturligtvis variationer i utgångsläget vara betydelsefulla.

En tredje faktor som påverkar betydelse av planering är beslutsfattarens vilja att planera. Denna faktor har nära samband med behov, resurser och erfarenheter av planering. Intresset av att genomföra en planering påverkas naturligtvis av de tre sistnämnda faktorerna. Det torde emellertid vara möjligt att finna en övergripande attityd till planering över huvud

taget. Attityden kan antagas hänga samman med inställningen till samhälls-  
ingripande över lag. Frågor i detta sammanhang är i vilken utsträckning  
kommunen skall initiera bostadsproduktion, styra utformningen av bostäderna  
etc. Det är svårt att mäta en sådan faktor och vi skall här säga att några  
sådana försök har inte gjorts i denna undersökning. Det finns enellertio  
andra undersökningar, som rör kommunal verksamhet där sådana försök göres.  
(Magnusson 1981)

I det följande kommer vi dock att föra in den politiska majoritetssitua-  
tionen i kommunen som en förklaringsfaktor till variationerna i planering-  
ens styrande roll. Bakgrunden till detta är den politiska diskussionen på  
riksplanet, där man kunnat konstatera skillnader mellan de borgerliga och  
socialistiska partierna i inställningen till samhällets styrning.

## 9.2 Bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll

Nedan följer en analys av de variationer vi kunnat finna i svaren rörande  
bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll, KBP:s ställning i planeringen  
och utnyttjandet av statliga anvisningar i planeringen. De två försträmda  
frågorna har ställts till såväl politiker som tjänstemän. Den tredje frågan  
endast till tjänstemännen.

I vilken utsträckning är då bostadsbyggnadsplaneringen styrande för annan  
kommunal planering? Svaren från tjänstemän och politiker redovisas i  
tabell 9.1

Tabell 9.1 Tjänstemäns och politikers svar på frågan i vilken  
utsträckning bostadsbyggnadsplaneringen är styrande  
för annan kommunal planering % (antal)

|                   | tjänstemän | politiker |
|-------------------|------------|-----------|
| stor utsträckning | 58         | 65        |
| viss "            | 36         | 30        |
| ringa "           | 7          | 5         |
| Totalt            | 101 (106)  | 100 (104) |

Den första reflexionen över svarsfördelningen är, att tjänstemän och  
politiker i stort har samma uppfattning. Vi har även funnit att svaren  
inom samma kommun i hög grad stämmer överens för tjänstemän och politiker.  
Samma resultat erhåller vi för frågan som rör KBP:s ställning i bostads-  
byggnadsplaneringen. Detta är inte förvånande. Vid de intervjuer vi gjort  
har vi funnit, att för det stora flertalet frågor vi ställt har tjänste-  
män och politiker haft i huvudsak samma uppfattning. Det skall dock noteras

att politikersvaret inte behöver vara representativt för kommunalpolitik i allmänhet. De som har besvarat våra frågor intar en särställning genom sin position som kommunstyrelsens ordförande. De har som regel ett nära samarbete med de tjänstemän som sysslar med bostadsfrågorna i kommunen.

Vi kan också konstatera att mer än hälften av såväl tjänstemän som politiker ansåg att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning styr annan kommunal planering. Det är endast ett fåtal som markerat svarsalternativet ringa utsträckning.

Bostadsbyggnadsplaneringens stora betydelse i den kommunala verksamheten får anses vara oomtvistad. Varför har då inte en större andel av de tillfrågade svarat i stor utsträckning? Den förklaring vi vill ge till detta ligger i bostadsbyggandets omfattning i kommunen i såväl absoluta som i relativa tal.

Det finns som tidigare nämnts en mycket hög korrelation mellan en kommuns befolkningsstorlek och den totala omfattningen av bostadsbyggandet. Utslaget per individ varierar emellertid omfattningen av byggandet högst betydligt mellan olika kommuner och har ingen korrelation med befolkningsstorleken. Ju större omfattning byggandet har relativt sett desto större blir de kommunala investeringarna i daghem, skolor etc. Detta medför i sin tur att verksamheten måste planeras eftersom man inte i någon större grad kan utnyttja befintlig överkapacitet.

Ett i absoluta tal stort bostadsbyggande kräver också en mer omfattande planering. Detta även om byggandet relativt sett är av liten omfattning. Anledningen till detta är att man bygger större projekt som leder till nyinvesteringar i anläggningar av olika slag.

Utifrån dimensionerna absolut och relativt bostadsbyggande kan vi konstruera olika kommutyper och studera i vilken utsträckning bostadsbyggnadsplaneringen i dessa olika typer är styrande för annan kommunal planering.<sup>1</sup> Kommunernas värden enligt de båda dimensionerna grupperas efter medianen varför vi erhåller fyra kommutyper.

---

<sup>1</sup> Vi har valt att operationalisera de båda dimensionerna av byggandet till den planerade produktionen i kommunerna. I och för sig ger ett mått som avser den faktiska produktionen samma resultat, men det är givetvis det planerade byggandet, som utgör grunden för annan planering. För att utjämna de skillnader som finns mellan produktionens omfattning olika år har vi använt oss av ett genomsnitt för åren 1973-76. Enkäterna besvarades 1977 och svaren baserar sig på erfarenheterna några år tillbaka i tiden.

I den fortsatta framställningen kommer vi att beteckna kommuntyperna enligt figur 9.1.

Figur 9.1 Olika kommuntyper

|           | Absolut omfattning<br>av byggandet |     | Relativ omfattning<br>av byggandet |     |
|-----------|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|
|           | Låg                                | Hög | Låg                                | Hög |
| Kommuntyp | 1                                  | x   | x                                  |     |
|           | 2                                  | x   | x                                  |     |
|           | 3                                  | x   |                                    | x   |
|           | 4                                  | x   |                                    | x   |

Utifrån befolkningsstorlek, befolkningsutveckling och pendlingsmöjligheter kan vi karaktärisera de olika kommuntyperna på följande sätt:

Kommuntyp 1 är den befolkningsmässigt lilla kommunen med i genomsnitt (medianvärde) 11 000 invånare. Under första halvan av 1970-talet har kommunen minskat sin befolkning. Pendlingen över kommungränsen är av liten omfattning.

Kommuntyp 2 har en genomsnittsbefolkning på 33 000 invånare. Här återfinner vi våra största kommuner. Flera av dem har under första delen av 1970-talet minskat sin befolkning eller stagnerat i befolkningshänseende. Pendlingen är i förhållande till folkmängden av liten omfattning. I likhet med kommuntyp 1 är bostadsbyggandet relativt sett av liten omfattning.

Kommuntyp 3 är den i genomsnitt minsta kommuntypen vad gäller befolkningen. Den har en positiv befolkningsutveckling, som emellertid är av ganska liten omfattning. Den har byggt sin befolkningsökning huvudsakligen på en inomkommunal sysselsättningsökning. Ökningen av pendlings omfattning är liten.

Kommuntyp 4 Här återfinner vi våra mest expansiva kommuner. I genomsnitt har kommuner av denna typ 20 000 invånare. Alltså strax över medianen för riket, som är knappt 16 000. Folkmängden har ökat kraftigt under första halvan av 1970-talet, ökningarna på 20-25 % är inte ovanliga. Pendlings omfattning har ökat kraftigt i dessa kommuner.

I tabell 9.2 nedan redovisar vi andelen tjänstemän resp politiker som svarat att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning styr annan planering.

Tabell 9.2 Andelen tjänstemän och politiker inom resp kommuntyp som angett att bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning är styrande för annan planering. % (kommuntyp)

| relativ<br>omfattning | Bostadsbyggandets absoluta omfattning |      |           |      |
|-----------------------|---------------------------------------|------|-----------|------|
|                       | tjänstemän                            |      | politiker |      |
|                       | liten                                 | stor | liten     | stor |
|                       | (1)                                   | (2)  | (1)       | (2)  |
| liten                 | 40                                    | 70   | 44        | 71   |
|                       | (3)                                   | (4)  | (3)       | (4)  |
| stor                  | 39                                    | 79   | 64        | 80   |

Som framgår av tabellen ovan har tjänstemän och politiker i stort samma uppfattning om bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll. I kommuntyp 4 återfinns den största andelen, som svarat att bostadsbyggnadsplaneringen i hög grad är styrande. Den lägsta andelen finns i kommuntyp 1.

Vi kan också se att den absoluta omfattningen av bostadsbyggandet har störst betydelse för i vilken utsträckning bostadsbyggandet blir styrande för annan planering. Kommuntyp 2 har en nästan lika stor andel som kommuntyp 4. En absolut sett stor omfattning av bostadsbyggandet medför ett behov av nya investeringar i skolor, daghem, gator, ledningar etc. Detta i sin tur ger upphov till en planering inom dessa sektorer. En planering som i hög grad styrs av bostadsbyggnadsplaneringen. Även om bostadsbyggandet som i kommuntyp 2 relativt sett inte är av så stor omfattning så innebär ändå ett absolut sett stort byggande stora projekt, som inte rymms inom den eventuella överkapacitet, som finns inom olika servicesektorer.

En skillnad i svaren mellan tjänstemän och politiker förtjänar uppmärksamhet, nämligen för kommuntyp 3. Överlag visar svaren från tjänstemän och politiker stor överensstämmelse. Det är därför något förvånande att vi här får en så stor skillnad.

Kommuntyp 3 kännetecknas av ett absolut sett litet bostadsbyggande, men i förhållande till kommunens storlek är emellertid bostadsbyggandet av stor omfattning. Bostadsbyggandet bör ge upphov till nya investeringar i den mån överkapacitet i skolor, daghem etc inte finns. I den mån frågan har besvarats av tjänstemän, som sysslar enbart med bostadsbyggnadsplaneringen, är det möjligt att dessa bedömt det absolut sett låga bostadsbyggandet som ganska ointressant för annan kommunal verksamhet. Politikersvaren däremot speglar kanske den mer övergripande synen på bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll i denna typ av kommuner. Det finns ingen anledning

att tro att tjänstemännen i denna typ av kommun på andra grunder än ovanstående så väsentligt skulle skilja sig i uppfattning jämfört med politikererna. Därtill är svaren i de övriga kommuntyperna alltför överensstämmande mellan tjänstemän och politiker.

I kommuntyp 1 är bostadsbyggandet i såväl relativa som absoluta tal av liten omfattning. Projektstorlekarna är små och även i förhållande till folkmängden är bostadsbyggandet av liten omfattning. Den låga svarsandelen för denna kommuntyp förklaras av vi här har huvudsakligen kompletteringsbyggnad där befintlig kapacitet i olika anläggningar kan utnyttjas. Inriktningen av bostadsbyggande är så gott som uteslutande en produktion av styckebyggda småhus. Det finns över huvud taget inga förutsättningar för att bostadsbyggnadsplaneringen skulle kunna vara styrande för annan kommunal planering.

Kontroll för den politiska majoritetssituationen i kommunerna visar inte på några skillnader i uppfattningen av planeringens betydelse utifrån denna faktor. I samtliga undersökta kommuner verkar man vara överens om betydelsen av åtminstone någon form av bostadsbyggnadsplanering. I vilken omfattning den bör bedrivas och om man skall använda sig av statliga organens rekommendationer är emellertid frågor där kommunerna visar olika uppfattning.

#### 9.2.1 KBP:s roll i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen

När verksamheten med de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen började år 1963 på initiativ av statsmakterna fanns ingen motsvarande verksamhet i kommunerna. Redan 1947 hade vissa kommuner ålagts att upprätta program för bostadsförsörjningen. Denna verksamhet hade emellertid inte haft någon som helst betydelse.

Inom ramen för den fysiska översiktsplaneringen förekom emellertid en viss planering för bostadsförsörjningen. Utbyggnadsriktningar fastlades och hustyperna fick sin utformning genom detaljplanläggning. Vi skall hålla i minnet att kommunerna vid denna tid var avsevärt fler och såväl befolkningsmässigt som ytmässigt mindre. Alternativa lokaliseringar av bebyggelsen i kommunerna fanns inte i samma utsträckning som idag.

När statsmakterna beslöt om försöksverksamhet med kommunala bostadsbyggnadsprogram var syftet främst att få till stånd en rationell hantering av de olika faktorer som var av betydelse för bostadsbyggandet. Härigenom hoppades man kunna pressa ner byggkostnaderna och få till stånd ett bostads-

byggande som inte försenades av att markförvärv, planläggning, gatuarbete och ledningsdragning inte samordnats och påbörjats i tid. Detta var problemen bostadsstyrelsen påtalat i samband med förslaget till bostadsbyggnadsprogrammen. Oberoende av hur mycket som skulle byggas ansåg man att vissa vinster kunde göras genom en omsorgsfull planering av bostadsbyggandet.

En annan uppgift för bostadsbyggnadsplaneringen var att klarlägga behovet av bostäder. Bostadsstyrelsen utarbetade härvidlag anvisningar för hur programarbetet kunde berivas i kommunerna. Med hjälp av arbetsblanketter kunde kommunerna på ett enhetligt sätt beräkna behovet av bostäder för de närmaste åren. Vidare krävde statsmakterna en redovisning av programmen på fastställda blanketter.

Vårt intresse i detta sammanhang koncentreras till i vilken utsträckning kommunerna baserar sin bostadsbyggnadsplanering på verksamheten med kommunala bostadsbyggnadsprogram och i vilken utsträckning den av bostadsstyrelsen rekommenderade metoden för programarbetet användes. Vi har tidigare redogjort för hur verksamheten med KBP är uppbyggd och vad bostadsstyrelsens anvisningar går ut på.

När kommunerna planerar sin bostadsförsörjning har de frihet att välja formerna för planering. De kan bygga upp planeringen i form av kommunala bostadsbyggnadsprogram, men de kan också utforma planeringen helt skild från KBP. Däremot är kommunerna skyldiga att redovisa sin planering på särskilda blanketter med kartor och vissa kommentarer. Vår fråga till kommunerna gällde i vilken utsträckning denna redovisning skedde utifrån en planering som hade sin grund i KBP eller redovisningen var en sammanställning ur annan planering. Vi frågade vidare i vilken utsträckning kommunerna använde sig av den av bostadsstyrelsen rekommenderade metoden för beräkning av bostadsbyggnadsbehov etc.

Det får anses som främst en fråga om behov och resurser i vilken utsträckning en kommun använder sig av planering enligt anvisningarna för KBP. Nedan följer en genomgång av vilken form kommunerna valt och hur den varierar med bostadsbyggandets omfattning och administrativa resurser. Såväl tjänstemän som politiker har besvarat frågan om KBP:s ställning i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen, medan frågan om i vilken utsträckning den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden användes har ställts endast till tjänstemännen.

Tabell 9.3 Tjänstemännens svar på frågan vilken ställning KBP har i kommunens bostadsbyggnadsplanering, efter uppdelning av kommunerna efter befolkningsstorlek % (antal)

| KBP:s roll                            | Befolkningsstorlek |               |               |          |
|---------------------------------------|--------------------|---------------|---------------|----------|
|                                       | - 10 500           | 10 500-15 000 | 15 000-29 000 | 29 000 - |
| grundläggande                         | 84                 | 74            | 72            | 59       |
| sammanställning<br>ur annan planering | 16                 | 26            | 28            | 41       |
| totalt                                | 100 (25)           | 100 (27)      | 100 (25)      | 100 (29) |

N = 106

Som framgår av ovanstående tabell finns det ett samband mellan kommunstorlek och vilken roll KBP har för den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. Ju mindre kommun desto vanligare att KBP är grunden för den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen. Detta får ses som ett utslag av att befolkningsmässigt stora kommuner med sina större administrativa resurser har haft möjlighet och funnit anledning att välja en annan form av bostadsbyggnadsplanering.

Nu finns det emellertid en stor korrelation mellan folkmängd och bostadsbyggandets absoluta omfattning. Är det då inte i stället bostadsbyggandets omfattning som påverkar vilken roll KBP har? En kontroll av svaren efter såväl relativ som absolut omfattning av bostadsbyggandet visar att så inte är fallet. Den relativa omfattningen är betydelselös i detta sammanhang. Beträffande bostadsbyggandets omfattning absolut sett kan ett visst inflytande härifrån på svaren påvisas. Detta gäller främst kommungruppen med en folkmängd mellan 15 000 och 29 000 invånare. De kommuner som i denna grupp har ett bostadsbyggande av stor omfattning anger i något mindre grad att KBP är grundläggande för deras bostadsbyggnadsplanering. Ett stort bostadsbyggande i kombination med stora administrativa resurser tenderar att minska KBP:s betydelse. Dessa kommuner har i viss utsträckning valt en annan form för sin bostadsbyggnadsplanering.

Ovanstående resultat får dock inte undanskymma det faktum att KBP för de flesta kommuner (72 %) är grunden för bostadsbyggnadsplaneringen.

En nyligen genomförd enkätundersökning<sup>1</sup> med förtroendevalda i kommunstyrelse och en rad andra kommunala nämnder tar upp frågor, som har anknytning till de problem vi behandlar här. I enkäten behandlas bl a frågan om i vilken utsträckning de tillfrågade känner till innehållet i en rad kommunala planeringsdokument såsom aktuell årsbudget, kommunens ekonomiska långtidsplanering, den fysiska planeringen och det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet. För de politiker, som sitter i de nämnder som har det direkta ansvaret för utarbetandet av respektive plandokument, är det naturligt att ha en god kännedom om dessa. För de politiker, som inte har denna anknytning får en god kännedom om en planering ses som ett uttryck för den betydelse planeringen har i kommunen.

Tabell 9.4 Andelen tillfrågade politiker i olika nämnder, som uppgett att de mycket väl känner till innehållet i kommunens bostadsbyggnadsprogram. Svaren uppdelade efter kommunstorlek och ordförande resp övriga ledamöter. %

| Kategori                                    | N ä m n d                |                  |                  |                        |                        |                  |                           |
|---------------------------------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------------------|------------------|---------------------------|
|                                             | Kommun-<br>styr-<br>else | Byggn.-<br>nämnd | Kultur-<br>nämnd | Fri-<br>tids-<br>nämnd | Skol-<br>styr-<br>else | Social-<br>nämnd | Hälso-<br>vårds-<br>nämnd |
| Ordf i<br>liten<br>kommun<br>( <16 000 inv) | 62                       | 58               | 5                | 5                      | 5                      | 12               | 6                         |
| Övriga i<br>liten<br>kommun                 | 28                       | 29               | 2                | 4                      | 6                      | 4                | 4                         |
| Ordf i<br>stor<br>kommun<br>( >16 000 inv)  | 77                       | 69               | 18               | 19                     | 10                     | 33               | 20                        |
| Övriga i<br>stor<br>kommun                  | 44                       | 53               | 5                | 8                      | 10                     | 7                | 12                        |

<sup>1</sup>Magnusson, 1981, Budget och planering. Ej publicerade data ur en enkätundersökning inom ramen för Kommunaldemokratiska kommitténs forskningsgrupp för utvärdering av kommunindelningsreformen.

Skillnader kan påvisas mellan såväl kommuner av olika storlek som mellan ordförandena och övriga ledamöter. Kommunstyrelsens ledande roll vid planering i kommunen framgår också av de höga andelarna jämfört med övriga nämnder. Byggnadsnämnden visar dock på andelar, som är nästan lika höga som för kommunstyrelsen. Detta är också rimligt med tanke på byggnadsnämndens uppgifter.

Stora kommuner har ett absolut sett omfattande bostadsbyggande. Vi har tidigare konstaterat att detta ger upphov till nya investeringar i kommunal service. Detta förhållande är förmodligen förklaringen till att ordförandena i andra nämnder än kommunstyrelse och byggnadsnämnd i stora kommuner uppvisar svarsandelar som är något högre än för övriga kategorier i dessa nämnder. Bostadsbyggnadsplaneringen är här betydelsefull för annan kommunal verksamhet.

De enkätuppgifter vi redovisat tidigare har lämnats bl a av kommunstyrelseordförandena. Som framgår av tabellen ovan har denna kategori över lag en mycket god kännedom om kommunens bostadsbyggnadsprogram och, får man därmed antaga, om kommunens bostadsbyggnadsplanering. Det är alltså en initierad grupp, som besvarat de enkäter vi skickat ut inom ramen för vårt eget projekt.

En jämförelse med hur väl politikerna i de olika nämnderna känner till andra plandokument i kommunen visar att endast den aktuella budgeten erhåller högre värden. Kommunens fysiska planering får markant lägre värden och den kommunalekonomiska långtidsplaneringen i stort samma värden som de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen.

### 9.2.3 Tillämpningen av bostadsstyrelsens anvisningar

Även när det gäller frågan i vilken omfattning bostadsstyrelsens planeringsmetod tillämpas i bostadsbyggnadsplaneringen finns klara samband med befolkningsstorlek.

Nära 85 % av kommunerna har angett att de helt eller huvudsakligen använder sig av den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden. De återstående 15 % av kommunerna har alltså en annan metod för sin planering. Det är endast beträffande kommuner, som har en befolkning över 15 000 som detta förekommer i någon större omfattning. Nära en fjärdedel av kommunerna med en folkmängd över 29 000 använder inte bostadsstyrelsens metod. Detta förklaras inte av att dessa kommuner inte har KBP som grund för sin

bostadsbyggnadsplanering. Ungefär hälften av de kommuner, som inte har KBP som grund för sin planering förklarar sig helt eller huvudsakligen använda sig av bostadsstyrelsens metod.

Det finns följaktligen kommuner som tillämpar bostadsstyrelsens metod för en bostadsbyggnadsplanering, som inte har sin grund i KBP. Även här kan vi visa på att bostadsbyggandets absoluta omfattning har sin betydelse. Kommuner med en omfattande bostadsproduktion och stora administrativa resurser är nästan de enda som inte använder sig av den av bostadsstyrelsen rekommenderade planeringsmetoden.

Ett annat resultat i detta sammanhang är att en del av de minsta kommunerna vid intervjuerna förklarade att bostadsstyrelsens metod var för detaljerad för deras behov. Den årliga bostadsproduktionen i dessa kommuner är av mycket liten omfattning och kräver inte ett så omfattande planeringsarbete. Inga av dessa kommuner har emellertid utarbetat någon egen metod. De använder en förenkling av den rekommenderade metoden.

Ytterligare några resultat från intervjuerna visar att bostadsstyrelsens metod inte användes på avsett sätt. Av bl a bostadspolitiska skäl är det inte möjligt att i KBP visa på ett bostadsbyggande som inte täcker det framräknade behovet för perioden ifråga.

Flertalet företrädare för de intervjuade kommunerna framhöll den betydelse verksamheten med KBP haft för att lära kommunen vilken tid som erfordras för att planera och genomföra bostadsbyggande. Kommunerna säger sig idag ha betydligt större kännedom om de faktorer som påverkar bostadsbyggandet. Bostadsbyggnadsplaneringen var för de flesta kommuner den första icke-fysiska planering de kom i kontakt med.

Att en gång varje år tvingas göra en uppsummering av kommunens bostadsförsörjning uppfattas allmänt som viktigt. Bostadsbyggandet är en kommunalpolitiskt viktig fråga. Då KBP behandlas i fullvärtige ger detta möjlighet till en debatt om kommunens bostadspolitik.

Den kritik som från kommunalt håll riktades mot KBP vid våra intervjuer avsåg huvudsakligen den rekommenderade metoden för beräkning av bostadsbyggnadsbehov mm - "ifyllandet av blanketter". En metod som de minsta kommunerna ansåg för omfattande för sitt ringa bostadsbyggande och som de största kommunerna med ett omfattande bostadsbyggande i flera fall tyckte sig ha bättre metoder för. Det skall i detta sammanhang också nämnas att de länsbostadsdirektörer vi intervjuat framhöll att kommunernas bostadsbyggnadsplanering idag skulle vara väsentligt sämre om kommunerna inte vore ålagda att upprätta KBP.

I en del kommuner har själva omfattningen av bostadsbyggandet ansetts vara "ett politiskt beslut" som inte har sin grund i det fraräknade bostadsbehovet utan baserats på annat sätt.

En uppgift för tjänsterännen vid upprättandet av KBF har då varit att med hjälp av arbetsblanketter o dyl "justera" behovet. Det skall understrykas att detta givetvis inte är ett genomgående resultat, men fenomenet förekommer och bör därför nämnas.

Vi kan sammanfatta våra resultat av den kommunala bostadsbyggnadsplaneringens roll för annan kommunal planering på följande sätt. Nyproduktion av bostäder förekommer i alla kommuner i varierande omfattning. Ett entydigt resultat av intervjuerna är den stora betydelse kommunerna tillmäter bostadsbyggnadsplaneringen. Detta gäller vare sig att planerade byggandet ger upphov till nya investeringar i skolor, daghem etc eller ej.

I kommuner med mer omfattande bostadsproduktion blir bostadsbyggnadsplaneringen i stor utsträckning styrande för annan kommunal planering. Detta är särskilt framträdande i kommuner med en befolkningsmässig expansion. Förklaringen ligger i de investeringar inom andra kommunala sektorer bostadsbyggandet ger upphov till. I små befolkningsmässigt stagnerande eller retarderande kommuner har bostadsbyggnadsplaneringen inte denna styrande roll. Bostadsbyggandet i dessa kommuner sker vanligtvis i form av komplementeringsbebyggelse och befintlig kapacitet i olika anläggningar kan utnyttjas.

Kommunerna är av statsmakterna ålagda att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram, men har en viss valfrihet hur denna verksamhet skall bedrivas. Flertalet kommuner utnyttjar sig av de anvisningar statliga organ ger. Kommuner med stora administrativa resurser har dock i viss omfattning valt egna metoder för sin planering, särskilt de befolkningsmässigt större kommunerna som har ett omfattande bostadsbyggande. Bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll för annan planering beror huvudsakligen på vilket planeringsbehov bostadsbyggandet i kommunen ger upphov till. De administrativa resurserna har sin betydelse för i vilken utsträckning en kommun kan utarbeta egna metoder för bostadsbyggnadsplaneringen. Sådant förekommer nästan uteslutande i de befolkningsmässigt största kommunerna.

Länsbostadsnämnden är det regionala organ som har sektorsansvaret för bostadsförsörjningen. Till betydande delar består dess verksamhet av beslut om och förvaltning av bostadslån. (se Byggadministrationsutredningen SOU 1976:26) men även när det gäller planeringen av bostadsbyggandet spelar nämnden en viss roll.

I samband med den partiella länsförvaltningsreformen 1971 överfördes beslutsanderätten beträffande fördelningen av låneramar från länsbostadsnämnden till länsstyrelsen. Detta skedde som ett led i strävandena att ge länsstyrelsen det övergripande ansvaret för den regionalpolitiska planeringen. Ramfördelningen handläggs dock fortfarande inom länsbostadsnämnden och det är länsbostadsdirektören som är föredragande i länsstyrelsen i dessa frågor.

Detta kapitel skall belysa länsbostadsnämndernas roll vid planeringen av bostadsförsörjningen, nämndernas syn på förutsättningarna för den kommunala planeringen och vissa aspekter på bostadspolitikerna på regional nivå. Materialet för detta kapitel hämtas huvudsakligen ur de intervjuer vi hållit med länsbostadsdirektörerna i de tio län som ingår i vårt urval. Till vissa delar utnyttjas också uppgifter som erhållits vid intervjuer med företrädare för andra länsorgan. Frågan om länsbostadsnämndernas roll för den kommunala bostadsförsörjningen belyses med enkätsvar dels ur enkäten till de förtroendevalda i länsbostadsnämnderna, dels ur enkäten till kommunala tjänstemän och kommunstyrelseordförande.

### 10.1 Länsbostadsnämndernas bedömning av KBP

De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen redovisas årligen till länsbostadsnämnden. Enligt statsmakternas instruktioner skall länsbostadsnämnden göra en bedömning av dessa. Denna bedömning skall göras i samarbete med andra delar av den statliga regionalförvaltningen som har anknytning till bostadsförsörjningen, det vill säga länsstyrelsens regionalekonomiska enhet och planenhet samt länsarbetsnämnden.

I samtliga undersökta län ingår nämnda organ i en arbetsgrupp, i en del fall med undantag för länsarbetsnämnden. Företrädare för denna visar större intresse att delta i handläggningen av ramfördelningen.

Länsbostadsdirektören leder arbetet. Från länsbostadsnämnden deltar dessutom oftast den tekniske byrådirektören, som enligt länsbostadsdirektörerna

är den som har bäst kännedom om förhållandena i länets kommuner.

Vi finner i stort den organisation vi kan förvänta oss utifrån instruktionerna för verksamheten. Företrädarna för de olika organ, som deltagar i bedömningen, hävdar sina sektorsintressen. I den mån det förekommer intressemotsättningar är det som regel den regionalekonomiska enheten, som framhåller att befolkningsramarna bör tillmätas större betydelse i sammanhanget. Enligt den regionalekonomiska enheten finns i flera län en del kommuner, som om deras planerade bostadsbyggande realiseras, kommer att överstiga befolkningsramarna.

Detta är uppfattningar som inte till alla delar delas av företrädare för bostadsverket.<sup>1</sup>

Arbetet med bedömningen av KBP sker utan medverkan av de förtroendevalda i länsbostadsnämnderna. Dessa deltagar endast i det formella beslutet och endast i ett par län har de förtroendevalda några direkta synpunkter på bedömningen. Endast i ett län angav länsbostadsdirektören att KBP behandlades i plenum utöver det tillfälle då det formella beslutet av bedömningen togs.

Bedömningen av KBP är naturligtvis ett sätt för berörda länsmyndigheter att bilda sig en uppfattning av kommunernas bostadsbyggnadsplanering och graden av realism i denna. En genomgång av de bedömningar som nämnderna gjort under den studerade tioårsperioden visar på ganska marginella avvikelser från kommunernas planering. Som regel bedömer man att det kommande bostadsbyggandet skall bli lägre än vad kommunerna planerat och bara i några enstaka fall att bostadsbyggandet skulle få en större omfattning. Det är tveksamt om dessa bedömningar har någon betydelse för fördelningen av låneramar, speciellt inte efter år 1972 då tillgången på låneram överstigit efterfrågan.

## 10.2 KBP och låneramarna

Den statliga bostadslånggivningen är grundläggande för möjligheterna att producera bostäder. Ca 90 % av alla lägenheter uppföres med stöd av stat-

<sup>1</sup>T ex gick bostadsstyrelsen emot länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus län bedömning i yttrande till regeringen över besvär som Orust kommun anförde över en för liten ramtilldelning. Byråchef Magnus Elisson, bostadsstyrelsen framhöll i en intervju 1980 att kommunens bedömning av bostadsbyggnadsbehovet skall tillmätas störst betydelse.

liga lån, Det är endast vissa styckebyggda småhus, som inte får sådana. Tillgången på låneram är därför en viktig faktor för vilken omfattning bostadsbyggandet får i en kommun. Fram till år 1972 understeg tillgången på låneram kraftigt efterfrågan. Därefter kan man säga att låneramarna sammantaget inte längre utgör någon restriktion för bostadsbyggandets omfattning. Formellt skall emellertid kommunerna årligen tilldelas en ram för bostadsbyggande. Det finns naturligtvis möjligheter för länsstyrelserna, som beslutar om fördelningen, att reglera bostadsbyggandets omfattning även under tider av god tillgång på låneram. Resultaten från våra intervjuer i såväl kommuner som på länsnivå visar att detta emellertid är ovanligt. Det är endast ett mindre antal kommuner som ansett sig styvmoderligt behandlade vid ramfördelningen. Orsaken till den låga ramen angavs vara att kommunen skulle komma att överstiga befolkningsramen.

Det kommunala bostadsbyggnadsprogrammet framhålls ofta som främst ett kommunalt planeringsinstrument. Därutöver skall KBP lämna information till berörda statliga organ. Vilken roll spelar då KBP för fördelningen av låneramar på kommunerna?

Nästan samtliga tillfrågade länsbostadsdirektörer framhöll att KBP har betydelse för ramfördelningen. Man följer som regel KBP. I något fall angav man att man hade mer aktuella uppgifter om planerat bostadsbyggande i kommunerna än KBP gav. Det som avsågs var kreditivlistor och informella uppgifter. Direktörerna framhöll också att KBP ökat i betydelse för fördelningen. I och med att låneramarna räcker till för allt planerat bostadsbyggande "kan vi ge kommunerna så mycket de önskar".

År 1971 överfördes beslutanderätten i ramfördelningsfrågor från länsbostadsnämnderna till länsstyrelserna. Flertalet av länsbostadsdirektörerna uppgav att detta inte i sak förändrat ramfördelningen. De få som angav någon förändring framhöll att kommunala intressen bevakades hårdare i länsstyrelsen än tidigare i länsbostadsnämnden. Ungefär hälften av de tillfrågade framhöll att ramfördelningen tilldrog sig ett betydande intresse bland de förtroendevalda i länsstyrelsen. I övriga undersökta län uppgavs att fördelningen av låneramar inte väckte något större intresse.

Det angavs vidare vara mycket ovanligt att de förtroendevalda gick emot föredragandens förslag till ramfördelning. En del länsbostadsdirektörer framhöll dock att de "visste vad politikerna i länsstyrelsen ville ha".

Det är ungefär samma uppsättning av företrädare för olika länsorgan som bereder frågor om ramfördelningen som handhar bedömningen av de kommunala

bostadsbyggnadsprogrammen. Enda skillnaden ligger i att länsarbetsnämnden visar ett större intresse för ramfördelningen än för bedömningen av programmen och därför deltagar i större omfattning vid arbetet med fördelningen.

### 10.3 Länsbostadsnämndens betydelse för kommunens bostadsförsörjning

Vilka möjligheter anser sig då företrädare för länsbostadsnämnden ha att påverka kommunernas bostadsförsörjning och vilken betydelse tillmäter kommunerna länsbostadsnämnden härvidlag? I kommunerna är man naturligtvis medveten om att det formella beslutet beträffande ramfördelningen fattas av länsstyrelsen. Man är dock allmänt i kommunerna av den uppfattningen att länsbostadsnämnden spelar den största rollen härvidlag, vilket man också ansåg på länsbostadsnämnderna.

För att besvara ovannämnda fråga har vi tillgång till uppgifter från länsbostadsdirektörer, förtroendevalda i länsbostadsnämnderna och från tjänstemän och kommunstyrelseordförande i kommunerna.

#### 10.3.1 Nämndernas uppfattning

Hälften av de tillfrågade länsbostadsdirektörerna ansåg att länsbostadsnämnden har ganska små möjligheter att påverka omfattningen av kommunernas bostadsbyggande. En direktör ansåg att nämnden hade mycket stora möjligheter och en bedömde möjligheterna som mycket små. Övriga tre ansåg alltså att nämnden hade ganska stora möjligheter.

Intervjuerna med länsbostadsdirektörerna genomfördes våren 1977. Två år tidigare hade de förtroendevalda i nämnderna besvarat samma fråga. Överlag bedömde de förtroendevalda nämndens möjligheter som större än vad direktörerna gjorde. En jämförelse av svaren måste emellertid göras från län till län. Det finns en förhållandevis god överensstämmelse mellan de förtroendevaldas och länsbostadsdirektörernas bedömningar. Situationen uppfattas någorlunda lika inom respektive län.

En rimlig förklaring till skillnaderna i svaren mellan de båda grupperna av tillfrågade kan vara de skilda tidpunkter då frågan ställdes. Under den tid då brist rådde på låneramar hade naturligtvis nämnderna stora möjligheter att påverka kommunernas bostadsförsörjning. Även om situationen hade förändrats redan 1975 är det möjligt att de förtroendevalda i större utsträckning än direktörerna två år senare knöt an till tidigare förhållanden under bristtider.

Länsbostadsdirektören kommer naturligtvis också i närmare kontakt med kommunerna och har större möjligheter att bedöma påverkansmöjligheterna än vad de förtroendevalda gör. Det förslag till ramfördelning, som skall beslutas av länsstyrelsen, behandlas visserligen av de förtroendevalda i länsbostadsnämnden. Men i likhet med bedömningen av KBP ägnar de förtroendevalda i nämnden inte ramfördelningen någon större uppmärksamhet. Det skall dock framhållas att ledaröterna i länsbostadsnämnden i stor utsträckning är eller har varit primärkommunalt engagerade och utifrån den positionen har möjligheter att bedöma länsbostadsnämndens påverkansmöjligheter. (se Norrving 1976)

### 10.3.2 Kommunernas uppfattning

I enkäterna till kommunala tjänstemän och kommunstyrelseordförande ställdes en öppen fråga om vilken betydelse länsbostadsnämnden hade för kommunens bostadsförsörjning. De olika svaren sammanfördes till följande tre huvudtyper över på vilket sätt länsbostadsnämnden påverkade kommunens bostadsförsörjning: positivt, negativt eller ingen påverkan.

Man kan finna flera orsaker till varför en kommun uppfattar länsbostadsnämnden på ett visst sätt i detta avseende. Omfattningen av kommunens bostadsbyggande och administrativa resurser kan spela in. Nedan följer en tabell över de svar som kommunstyrelseordförandena avgivit. Svaren har delats upp efter omfattningen av kommunens bostadsbyggande såväl relativt som absolut sett. De olika kommuntyperna är desamma som användes vid analysen av bostadsbyggnadsplaneringens styrande roll för annan kommunal planering (kapitel 9).

Tabell 10.1 Kommunstyrelseordförandens uppfattning om länsbostadsnämndens påverkan på kommunens bostadsförsörjning efter uppdelning av kommunerna, efter bostadsbyggandets omfattning i kommunerna (se figur 9.1) % (antal)

| Påverkan | Kommuntyp |          |          |          |
|----------|-----------|----------|----------|----------|
|          | 1         | 2        | 3        | 4        |
| Ingen    | 52        | 61       | 55       | 69       |
| Positiv  | 33        | 4        | 25       | 0        |
| Negativ  | 15        | 35       | 20       | 31       |
| Totalt   | 100 (27)  | 100 (23) | 100 (20) | 100 (26) |

N = 96

Drygt hälften av de tillfrågade anser att länsbostadsnämnden inte påverkar kommunens bostadsförsörjning. Mest framträdande är denna uppfattning för kommuntyp 4. Det vill säga kommuner som såväl absolut som relativt har ett omfattande bostadsbyggande. Det är också denna kategori, som i stor utsträckning anser att länsbostadsnämnden negativt påverkar bostadsförsörjningen. I svaren angavs ofta ramfördelningen som grund för denna uppfattning. Ingen i denna kategori finner något positivt hos länsbostadsnämnden i detta hänseende.

Mest positiva till länsbostadsnämndens påverkan är kommuner av typ 1 och 3, det vill säga kommuner som i absoluta tal har ett litet bostadsbyggande. Som ytterligare en grund skall redovisas svaren uppdelade efter kommunens befolkningsstorlek.

Tabell 10.2 Kommunstyrelseordförandens uppfattning om länsbostadsnämndens påverkan på kommunens bostadsförsörjning efter uppdelning av kommunerna efter befolkningsstorlek. % (antal)

| Påverkan | Befolkningsstorlek |               |               |          |
|----------|--------------------|---------------|---------------|----------|
|          | - 10 500           | 10 500-15 000 | 15 000-29 000 | 29 000-  |
| Ingen    | 41                 | 65            | 48            | 75       |
| Positiv  | 36                 | 12            | 14            | 4        |
| Negativ  | 23                 | 23            | 38            | 21       |
| Totalt   | 100 (22)           | 100 (26)      | 100 (21)      | 100 (28) |

N = 97

Mönstret blir i stort detsamma vare sig uppdelningen sker efter befolkningsstorlek eller omfattningen på bostadsbyggandet. Vissa förhållanden förtjänar dock att noteras. Tre fjärdedelar av de befolkningsmässigt största kommunerna anser att länsbostadsnämnden inte har någon påverkan på deras bostadsförsörjning. Mest positiva är de befolkningsmässigt minsta kommunerna. Dessa kommuner har i enkätsvaren i flera fall angivit betydelsen av rådgivning och annat stöd från nämnden.

Den slutsats vi kan dra av ovanstående två tabeller är att de befolkningsmässigt stora kommunerna inte tillmätas länsbostadsnämnden någon betydelse. Det finns en del som tyder på att de stora administrativa resurserna hos dessa kommuner spelar in. De minsta kommunerna med ett ringa bostadsbyggande är mest positiva. Dessa kommuner har problem i flera avseenden. Befolkningsminskning, små administrativa resurser och ett såväl relativt

som absolut sett litet bostadsbyggande gör att dessa kommuner i flera fall anser sig hjälpta av länsbostadsnämnderna. Detta franhölls också från en del kommuner av denna typ vid våra intervjuer.

Negativa till länsbostadsnämndens påverkan är framför allt de kommuner som har ett omfattande bostadsbyggande. Det är här vi finner de kommuner, som anser sig ha erhållit för liten låneram. Detta är en fråga som egentligen beslutas av länsstyrelsen, men som kommunerna uppfattar länsbostadsnämnden som medansvarig till. Vi finner alltså att såväl tillgången på administrativa resurser som bostadsbyggandets omfattning är faktorer, som påverkar hur kommunen uppfattar påverkan från länsbostadsnämnden på deras bostadsförsörjning. Det skall också noteras att kommunerna inte alls anser länsbostadsnämnderna ha de påverkansmöjligheter som främst de förtroendevalda i nämnderna ansåg och i viss mån även länsbostadsdirektörerna.

Motsvarande analys har gjorts beträffande svaren från tjänstemännen. Resultatet är i allt väsentligt detsamma som redovisats ovan. Tjänstemännen överlag tillmäter dock länsbostadsnämnden mindre betydelse än politikerna gör.

I detta sammanhang kan vi inte bortse från kommunernas länstillhörighet när det gäller deras uppfattning om länsbostadsnämndernas påverkansmöjligheter. Det kan förhålla sig så att kommunerna i ett län oberoende av storlek etc bedömer länsbostadsnämndens påverkansmöjligheter likartat. Vi har därför analyserat svaren efter en uppdelning av kommunerna efter länstillhörighet.

Tabell 10.3 Kommunstyrelseordf. uppfattning om länsbostadsnämndens betydelse för kommunernas bostadsförsörjning. Svaren uppdelade efter länstillhörighet.<sup>1</sup> %

| Betydelse | L Ä N |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|-----------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|           | P     | F   | G   | M   | N   | P   | T   | W   | Y   | AC  |
| Ingen     | 100   | 38  | 86  | 22  | 60  | 38  | 70  | 42  | 60  | 30  |
| Positiv   | -     | 63  | -   | 17  | -   | 19  | 10  | 33  | -   | 30  |
| Negativ   | -     | -   | 14  | 61  | 40  | 44  | 20  | 25  | 40  | 40  |
| Totalt    | 100   | 101 | 100 | 100 | 100 | 101 | 100 | 100 | 100 | 100 |

N = 97

<sup>1</sup>Länsbeteckningarna finns förklarade i kapitel 5.3.

Svaren från kommunstyrelseordförandena redovisas i tabell 10.3 ovan. I huvudsak är svaren från de kommunala tjänstemännen fördelade på samma sätt. Dock med den skillnaden att tjänstemännen tillmäter nämnderna något mindre betydelse.

Södermanlands (D), Kronobergs (G) och Örebro (T) län har den största andelen kommuner, som inte tillmäter länsbostadsnämnden någon betydelse för bostadsförsörjningen. Mest negativa är man i Malmöhus (M) och Älvsborgs (P) län. Denna negativa hållning till regionala statliga organ fanns även beträffande den fysiska riksplaneringen (se Magnusson/Norrving 1977). I Jönköpings (F), Kopparbergs (W) och Västerbottens (AC) län är man mest positiv till länsbostadsnämnden vad gäller dennas betydelse för den kommunala bostadsförsörjningen.

Man kan tänka sig flera förklaringar till kommunernas inställning. Malmöhus och Älvsborgs län har fler expansiva kommuner. Vi vet från intervjuerna att en del av dessa kommuner anser sig styvmoderligt behandlade när det gäller ramtilldelningen, även under senare tid då det inte rått brist på låneramar. Dessa två län är emellertid inte de enda som har expansiva kommuner. Sådana finns i flertalet län. Det hela kan vara en reaktion på länsbostadsnämndernas olika policy när det gäller ramtilldelningen. Möjligtvis har man i Malmöhus och Älvsborgs län intagit en restriktivare hållning till de kommuner, som hotar överskrida befolkningsramarna. Att hela förklaringen inte ligger i ramtilldelningen torde dock vara klart av att hela 11 av M-länets 20 kommuner uppfattar länsbostadsnämnden negativt.

Vi vet från tidigare analyser att befolkningsmässigt små kommuner i högre grad är positiva till länsbostadsnämndernas åtgärder för deras bostadsförsörjning. Denna typ av kommuner finner vi i ganska hög grad i Jönköpings, Kopparbergs och Västerbottens län.

Ur befolkningshänseende oproblematiska kommuner anser i hög grad att länsbostadsnämnderna inte har någon betydelse för kommunens bostadsförsörjning. Denna typ av kommuner återfinner vi i Södermanlands, Kronobergs och Örebro län.

Till stor del kan alltså variationerna mellan länen förklaras av vilken typ av kommuner, som ingår i länen. Att det dessutom finns en förklaring i länsbostadsnämndernas olika policy beträffande ramtilldelningen framgår av såväl enkät- som intervju svaren. Härvidlag utmärker sig Malmöhus och Älvsborgs län.

Avhandlingens huvudfrågeställning är: vilken betydelse har bostadsbyggnadsplaneringen för bostadsförsörjningen? I tidigare kapitel har vi besvarat en rad frågeställningar, som utgör preciseringar av huvudfrågeställningen. Denna sammanfattning skall ägnas åt att belysa olika aspekter av de tidigare redovisade resultaten för att ge ett sammanfattande svar på huvudfrågeställningen.

### 11.1 Bostadsbyggnadsplaneringens uppläggning

Kommunernas bostadsbyggnadsplanering består nästan uteslutande i upprättandet av kommunala bostadsbyggnadsprogram. Denna planering som började under första delen av 1960-talet är idag en etablerad verksamhet i kommunerna. Intervjuresultat visar entydigt på den stora betydelse kommunerna tillräter bostadsbyggnadsplaneringen. Vare sig det gäller ett litet eller stort bostadsbyggande så kräver det planering på ungefär det sätt som sker idag. Däremot ställer sig en del, framför allt små, kommuner tveksamma till den av bostadsstyrelsen rekommenderade arbetsmetoden. Dessa kommuner anser den allt för omfattande för deras behov. Ett byggande av några få småhus årligen kräver inte en så omfattande planering som upprättandet av ett bostadsbyggnadsprogram är. De befolkningsmässigt stora kommunerna med sitt omfattande bostadsbyggande anser däremot den rekommenderade arbetsmetoden otillräcklig. Dessa kommuner använder sig av egna, mer kvalificerade metoder, och bostadsbyggnadsprogrammet upprättat enligt bostadsstyrelsens anvisningar är att se som endast en redovisning till statliga myndigheter. För den stora mängden kommuner är däremot den obligatoriska redovisningen på de fastställda blanketterna deras enda bostadsbyggnadsplanering.

Även om själva planeringsverksamheten är begränsad till upprättandet av ett bostadsbyggnadsprogram är det emellertid en rad åtgärder som därefter måste vidtagas för att bostadsbyggandet skall kunna förverkligas. Åtskilliga beslut i det sammanhanget måste betecknas som strategiska. Dit får räknas kommunens kontroll över marken, dvs de åtgärder som vidtas för markförvärv o dyl, den fysiska planeringen samt gatu- och ledningsarbete.

Stora delar av programverksamheten består i ganska mekaniska beräkningar. Det kan finnas en risk att dessa drar till sig intresset från de strate-

giskt viktiga åtgärderna. Den uniformitet som eftersträvas i redovisningen av programmen kan leda till att hela planeringsarbetet blir för stereotyp. Detta är givetvis ett problem med generella anvisningar över huvud taget. De är kanske väl anpassade för den genomsnittliga kommunen, men för omfattande för den lilla och otillräckliga för den stora kommunen.

Programverksamheten tillskapades för att ge en bättre samordning av de olika åtgärder som behöver vidtagas för bostadsbyggandet. Våra resultat från intervjuerna tyder på att de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen väl har fyllt detta syfte. Flera kommuner har framhållit, att de framför allt har fått en realistisk syn på tidsåtgången för olika åtgärder. Företrädare för länsbostadsnämnderna ansåg genomgående att kommunernas bostadsbyggnadsplanering, och därmed bostadsförsörjningen, skulle vara avsevärt sämre om kommunerna inte vore ålagda att upprätta kommunala bostadsbyggnadsprogram. Denna uppfattning har också framhållits av företrädare för kommunerna.

Bostadsbyggandet är en central fråga för kommunerna. Planeringen för det samma blir i flera fall i hög grad styrande för annan kommunal planeringsverksamhet. Det krävs dock ett i absoluta tal ganska omfattande bostadsbyggande för att kommunala åtgärder inom andra sektorer såsom skola, barnomsorg och hälsovård, skall påverkas i någon högre grad. Åtskilliga åtgärder inom dessa sektorer baseras dock på det planerade bostadsbyggande, som redovisas i programmen. Det säger sig självt att om det planerade bostadsbyggandet inte förverkligas så blir en del åtgärder onödiga eller vidtagna vid fel tidpunkt. Detta kan orsaka betydande kostnader.

## 11.2 Bostadsbyggnadsplaneringens innehåll

I vår föreställningsram ser vi planeringen för bostadsförsörjningen som en strategi för förverkligandet av statsmakternas mål för bostadsförsörjningen. Ett syfte med att låta kommunerna ansvara för planeringen är att lokala förutsättningar och preferenser skall kunna påverka utformningen av bostadsbyggandet. Våra resultat tyder på att såväl omfattning som inriktning av bostadsbyggandet i hög grad förklaras utifrån kommunspecifika förhållanden. Kommunerna kan därför sägas ha en ganska betydande handlingsfrihet när det gäller att utforma bostadsbyggandet. Det finns fog för att använda beteckningen kommunal bostadspolitik. Särskilt framträdande är detta när det gäller inriktningen av bostadsbyggandet, dvs hustypsfördelningen. Det föreligger ett klart samband mellan borgerligt styrda kommuner och en hög andel småhus i den planerade bostadsproduktionen.

Det är dock uppenbart att kommunerna inte har någon fullständig frihet vad gäller bostadsförsörjningen. Den allmänt sett kraftiga nergången i bostadsbyggandet efter år 1971 har inte sin motsvarighet i de befolkningsmässigt små kommunerna. Tvärt om ökar dessa sitt bostadsbyggande under senare delen av den studerade tioårsperioden. Detta förklaras av att de små kommunerna i flera fall var styvmoderligt behandlade vid tilldelningen av låneranor. När låneranorna efter år 1971 inte längre var någon restriktion kunde de små kommunerna ta igen det bostadsbyggande de inte kunnat genomföra tidigare. Ramfördelningen var ett betydande styrinstrument i tider av brist på låneranor. Ramfördelningen är emellertid idag inget fungerande styrinstrument för att få upp bostadsbyggandet på en högre nivå.

### 11.3 Planeringsbeteende

Varje programomgång omfattar de närmaste fem åren. Det bostadsbyggande som behöver ske under programperioden kan fördelas olika över perioden. Vi har analyserat detta i termer av planeringslinjer och planeringsbeteende. Den genomsnittliga kommunen fördelar det planerade bostadsbyggandet jämnt över perioden, vi betecknar detta som vågrät planeringslinje. En stigande planeringslinje innebär ett över tiden ökat bostadsbyggande och en fallande planeringslinje ett över tiden minskat bostadsbyggande. Kommuner som under flera år av den studerade tioårsperioden fördelar sitt planerade bostadsbyggande enligt någon av ovannämnda planeringslinjer betecknas som stabila med avseende på den linjen.

Planeringen är förenad med osäkerhet i varierande grad. Denna osäkerhet tar sig uttryck i valet av planeringslinje. Ett stabilt planeringsbeteende med avseende på en vågrät planeringslinje är kännetecknande för en någorlunda säker uppfattning om framtiden. Befolkningsmässigt stabila kommuner har ett sådant beteende. Det är också ett kännetecken för den befolkningsmässigt stora kommunen med ett omfattande bostadsbyggande. En jämn resursanvändning förutsätter ett över tiden jämnt fördelat bostadsbyggande. Detta leder till ett jämnt utbud av bostäder. Huvuddelen av allt planerat bostadsbyggande kan sägas fördelas jämnt över programomgången. De befolkningsmässigt små kommunernas annorlunda val av planeringslinjer är ett markant uttryck för planeringsförutsättningarna i dessa kommuner, men har mindre att betyda för bostadsförsörjningen totalt sett.

När den genomsnittliga kommunen årligen i sitt bostadsbyggnadsprogram

skall blicka fem år framåt i tiden och bestämna en lämplig nivå och fördelning av sitt bostadsbyggande är blicken horisontellt riktad. Mot bakgrund av uppgifterna i bostadsbyggnadsprogrammet vidtas så en rad åtgärder för det bostadsbyggande som ligger några år fram i tiden. Skulle det planerade bostadsbyggandet för vart och ett av åren i programomgången förverkligas skulle vi få dels ett över tiden jämnt faktisk produktion av bostäder, dels nya program med samma planerade omfattning av bostadsbyggandet. Det sistnämnda strider mot idén med rullande planering. Syftet med att årligen upprätta bostadsbyggnadsprogram för de närmaste fem åren är ju att de förändringar som skett sedan den förra programomgången skall kunna beaktas i planeringen. Man har alltså inte funnit det möjligt att låsa bostadsbyggandet för fem år i taget.

Vi vet också att bostadsbyggandet under den studerade tioårsperioden uppvisat stora variationer. Under skeden med stora årliga förändringar förstår bostadsbyggnadsprogrammen inte fånga upp dessa förändringar. Detta är ett förhållande som givetvis minskar programmens styrande förmåga.

De blir inte ens goda gissningar för vad som kommer att byggas under programperioden. Finns det då inga möjligheter att på några års sikt fånga eventuella upp- eller nergångar, och beakta dem i bostadsbyggnadsplaneringen? Så tycks inte vara fallet. Utvecklingen åren 1972 eller 1973 visar att man inte kan hålla uppe bostadsbyggandet enbart genom att ta in ett omfattande bostadsbyggande i programmen. Det skall emellertid framhållas att det verkligen inte fanns någon önskan i kommunerna under dessa år att hålla uppe bostadsbyggandet. Tvärt om försökte man på olika sätt bli kvitt eventuellt redan upphandlade projekt. Men även detta är ett exempel på svårigheterna att bedöma bostadsbehovet ens för ett par år framåt i tiden. Detta problem i planeringen kanske inte har så stor betydelse för själva bostadsförsörjningen utan mer för kostnaderna för andra åtgärder såsom service o dyl, som i flera fall planeras på det osäkra underlag de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen i en del fall utgör.

#### 11.4 Implementering

För själva bostadsförsörjningen är möjligheterna att förverkliga det planerade bostadsbyggandet centrala. Utifrån antagandet att det bostadsbyggande kommunerna planerar för i sina program är det som faktiskt behövs för en bra bostadsförsörjning, blir naturligtvis graden av förverkligande viktig. Ett bostadsbyggande som inte till alla delar förverkligas kommer att leda till brister i bostadsförsörjningen.

Det finns ingen anledning att anta att kommunerna i sina bostadsbyggnadsprogram skulle ta med projekt, som de bedömer inte behövs för bostadsförsörjningen. Däremot visar en del intervjuresultat på att kommunerna har ett ganska svalt intresse för att vissa planerade projekt kommer i gång. Detta kan ta sig uttryck i att erforderliga åtgärder inte vidtas. Bostadsbyggandet är, som vi tidigare visat, en central fråga i en kommun och många olika intressen gör sig gällande i planeringen. Löften från sammanläggningstiden, att alla delar av kommunen skulle få en bra bostadsförsörjning, kan leda till att vissa projekt måste tas med utan realistiska genomförandemöjligheter. Hänsyn till fackliga och andra intressen rörande sysselsättningen kan motivera en hög nivå på bostadsbyggandet. Allmänt sett är det kanske inte bostadspolitiskt gångbart att ha en alltför ensidig inriktning på det planerade bostadsbyggandet. Bostadsbyggnadsprogrammet blir då till vissa delar en vacker fasad bakom vilken döljer sig såväl orealistiska antaganden som bristande vilja till nödvändiga åtgärder. Programmen kan också till vissa delar bygga på orealistiska antagande om befolkningsutvecklingen eller som en länsbostadsdirektör uttryckte det vid våra intervjuer: "Det kostar så lite för kommunerna att vara optimistiska i bostadsbyggnadsprogrammen".

Det måste dock understrykas att ovannämnda inslag i programmen totalt sett är marginella företeelser. Bakom de flesta projekten i ett program finns en uppriktig vilja till förverkligande av planeringen. Trots detta blir åtskilliga projekt inte förverkligade eller kraftigt försenade. Endast en mindre del av detta kan förklaras av de generella faktorer som förts in i regressionsanalysen. Enkätuppgifter från kommunerna visar på orsaker till bristande förverkligande, vilka inte fångas upp i den statistiska analysen. En tredje grupp av orsaker ligger utanför kommunernas påverkansmöjligheter. Till det sistnämnda hör framför allt kostnadssidan i bostadsbyggandet.

De kommuner som har den högsta planprecisionen, dvs bäst överensstämmelse mellan plan och förverkligande, är de som har ett i relativa tal litet bostadsbyggande. Detta kan vara ett uttryck för att dessa kommuner i sina program tar in endast sådana projekt för vilka det finns goda genomförandemöjligheter, men kan också tyda på en låg ambitionsnivå. Under första hälften av den studerade perioden hade de befolkningsmässigt stora kommunerna en bättre planprecision. Det är dessa kommuners stora administrativa resurser som ger utslag. Under senare delen av perioden finns inte detta samband. Det beror på att även de små kommunerna har fått förbättrade resurser som en följd av kommunsammanläggningarna. Det som under senare delen

av perioden tycks betyda en del för planprecisionen är en förväntad befolkningsökning i kommunen. Härigenom skapas ett tryck på bostadsmarknaden och kommuner och byggherrar upplever att det verkligen finns avsättningsmöjligheter för de bostäder som planeras.

Av betydelse för genomförandemöjligheterna är också kommunens markpolitik. De socialistiskt styrda kommunerna har inte i något fall angett problem med marktillgången, något som däremot är ett problem för en del borgerligt styrda kommuner. Plansituationen har i flera fall angetts som orsak till att ett planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas. Det ökade intresset för bevarandet av åkermark och områden för rörligt friluftsliv har lett till besvär över fastställelsebeslut för detaljplaner, något som orsakat betydande förseningar. Allt detta är ju frågor som egentligen inte har med själva programverksamheten att göra.

Att ett bostadsbyggande inte förverkligas på grund av att kommunen saknar mark eller fastställda planer är ingen brist i själva programverksamheten, utan skall hänföras till att kommunerna inte vidtar tillräckliga åtgärder eller vidtar dem för sent. Kort sagt att programmen inte bygger på tillräckliga förutsättningar för att kunna förverkligas. Till betydande delar är detta förhållanden, som kommunerna, om inte omedelbart, så på lite sikt kan åtgärda.

Av betydelse för det låga förverkligandet av planerna är helt klart kostnadsutvecklingen för bostadsbyggandet. Lägenheter som det vore bostadssocialt motiverat att bygga kommer inte till stånd på grund av att man inte kan få projekten ekonomiskt bärkraftiga. Vad vi i föreställningsramen betecknat som externa administrativa betingelser är helt enkelt otillräckliga. Det är endast till vissa delar som kommunerna kan påverka kostnaderna för ett bostadsprojekt. Det sker framför allt vid upphandlingen. En förutsättning för en kostnadspress härvidlag är dock att det finns konkurrerande byggnadsföretag. Utvecklingen under 1970-talet har gått mot allt större byggfirmor, något som ger monopoltendenser. Tidigare har också kvalitén på bostäder kunnat sänkas utan att därför standarden har minskat på ett oacceptabelt sätt. I dag anses det nog allmänt, att man inte kan komma så mycket längre på den vägen. Det är alltså flera faktorer som bidrar till de senaste årens kraftiga höjningar av byggkostnaderna.

Det låga förverkligandet idag är ett problem för bostadsförsörjningen. Om kommunernas planer till alla delar förverkligades skulle vi nå upp till den bostadsbyggnadsnivå som statsmakterna anser nödvändig.

Allmänt sett är givetvis det låga förverkligandet av det planerade bostadsbyggandet en brist i bostadsbyggnadsplaneringen. Det är möjligt att vissa förändringar av arbetssättet i de kommunala bostadsbyggnadsprogrammen skulle kunna förbättras. En studie över vad som kännetecknar de projekt som förverkligas enligt planerna och vad som kännetecknar de som ej förverkligas skulle givetvis vara värdefull. Den centrala frågan gäller vilka åtgärder som över huvudtaget är möjliga att vidta för kommunala och statliga organ. Det är alltså kort sagt en fråga om genomförandemöjligheterna, eller för att återknyta till planeringsdefinitionen, en fråga om kontrollen över omgivningen. Det är naturligtvis av grundläggande betydelse att bostadsbyggandet planeras på ett omsorgsfullt sätt, men givetvis lika viktigt att det finns instrument för att genomföra planerna. Utan sådana instrument finns det inga möjligheter för bostadsbyggnadsprogrammet att vara det styrinstrument för bostadsförsörjningen som är avsikten. Programmen kommer då att övergå från att vara styrinstrument till mer eller mindre bra gissningar av vad som kommer att byggas. Härigenom finns det risk att programmen om planprecisionen försämras, förlorar den centrala roll de hittills haft i den kommunala planeringen.

#### 11.5 Undersökningens metod och material

Vi skall avslutningsvis göra några reflexioner kring det material och den metod som denna undersökning bygger på. Vi har valt att studera ett större antal planeringsomgångar. Våra resultat visar att en sådan ansats är nödvändig då vi rör oss med en företeelse, som har en lång utsträckning i tiden. De skillnader vi kunnat påvisa mellan olika skeden hade naturligtvis gått förlorade om vi valt endast några få år. Vi har även valt att undersöka ett större antal kommuner (115 st). Ett stort antal undersökningsenheter ökar säkerheten i resultaten.

Givet en viss möjlig arbetsinsats leder dock ovannämnda ansats till att varje enhet inte har kunnat studeras ingående. Vi har försökt kompensera detta genom att göra intensivare studier i en del kommuner. De intervjuer vi hållit med företrädare för kommunerna och länsorganen har i hög grad bidragit till förståelsen av olika mekanismer bakom de resultat vi erhållit med den generella ansatsen. När det gäller orsakerna till att ett planerat bostadsbyggande inte kunnat förverkligas återstår naturligtvis en del att hämta i kommunerna. Förberedelser för en sådan undersökning har vidtagits. Enheten i den kommunala bostadsbyggnadsplaneringen är det enskilda projektet, som kan avse allt ifrån ett styckebyggt småhus till fler-

familjshus med många hundra lägenheter. Vår generella ansats har inte gjort det möjligt att undersöka vilka typer av projekt som förverkligas. Vissa kontroller har emellertid kunnat göras utifrån bostadsbyggandets omfattning totalt i kommunen och utifrån hustypsfördelningen. En vidareutveckling av denna undersökning vore lämpligtvis en koncentration på det enskilda byggnadsprojektet. En sådan undersökning borde omfatta samtliga de kommuner som ingår i den här redovisade undersökningen. Vi vet idag hur de olika kommunerna ser ut i bostadsbyggnadshänseende och vilken utveckling de haft härvidlag.

Uppgifter om vilka faktorer som har bidragit till att ett visst projekt kunnat genomföras som planerat, eller till att det ej förverkligats, skulle komplettera såväl vår kunskap om den kommunala planeringen som möjligheterna att förbättra densamma.

The main features of contemporary Swedish housing policy were laid down in the 1930s and 1940s. The Swedish Parliament then passed a law obliging the municipalities (kommuner) to make housing plans. Planning and initiating housing policy thus became a municipal obligation. The central Government, however, assumed the economic risk associated with the extensive governmental loans and financial aid for house construction.

These initial attempts at municipal planning were not particularly successful. The principal reason was the unforeseen reductions in house construction that the Government was forced to make in the late 1940s. As the municipalities were not granted the housing quotas they considered necessary, their interest in planning understandably dwindled.

In the early 1960s the question of municipal planning of the housing supply was again brought to the fore. The purpose was to achieve rational planning in order to reduce costs and create conditions for appropriate housing in the right place and at the right time. Within the earlier framework of legal planning obligations, the municipalities were now to draw up municipal five-year programs for housing construction (KBPs). These programs constitute our object of study. We are examining planning in the years 1968-77 in a representative sample of municipalities consisting of all municipalities in 10 different counties (län):

The main question posed in this dissertation is: How significant is the municipal planning for the housing supply? From this a number of corollary questions may be derived:

- What factors affect the extent and direction of the planned construction?
- To what extent is the planned housing construction carried into effect?
- What significance does planning in the field of housing have for municipal planning in other fields?
- What is the role of the County Housing Boards (länsbostadsnämnder) and what is their attitude toward municipal planning?

Two kinds of material have been used: the plan documents (KBPs) and statistics on housing and construction, on the one hand; interview and questionnaire answers from representatives of municipalities and County Housing Boards, on the other. In the municipalities politicians

as well as civil servants have participated in the interviews and questionnaires.

The obligatory municipal planning for housing construction has several unique traits, yet it can also be seen in the broader context of public planning in Sweden. The municipalities are today engaged in state-initiated planning in a number of areas, such as schools, child care, old age care, and land use. This planning can be seen as one Government strategy to implement policies decided at the central level. As a sequel to these policies, the Government has provided the municipalities with various instruments to fulfill the set goals. Goal formulations are mostly rather general and leave much scope for the municipalities to let local conditions and preferences affect the fulfillment. The possibilities thus given to the municipalities will be referred to as policy complement.

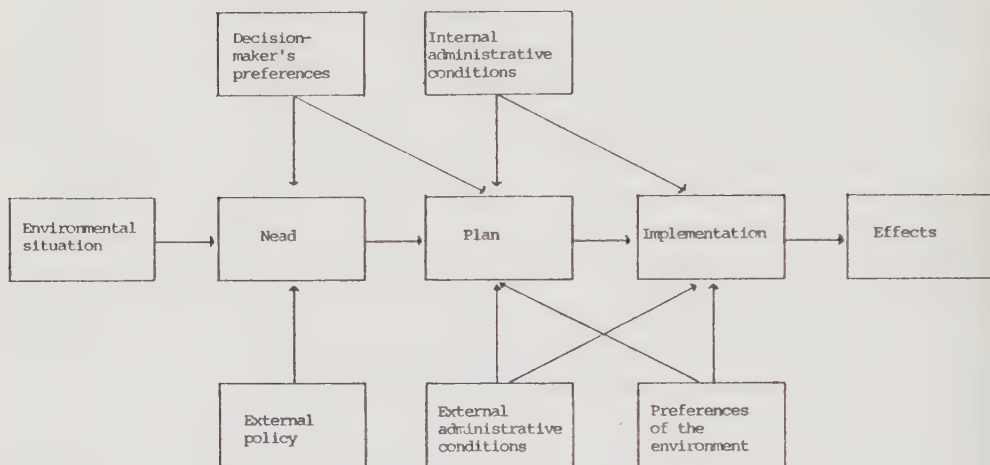
Planning is defined as future-oriented decision processes where several issues are dealt with simultaneously and through which the public sector -- the state and municipalities -- seek to control its environment in order to carry its intentions into effect. At the core of this definition is the possibility to realize intentions through steering. It is, in other words, essentially a question of power.

One central question concerns the extent to which the intentions expressed in the planning are realized and what effects are actually obtained. The implementation stage therefore assumes special importance. This is where it becomes clear what the possibilities are to carry out the intentions and what degree of control the actor is exercising over its environment.

### Conceptual Framework

A schematic outline of the conceptual framework of this dissertation is found in figure. The component parts of this framework will be commented upon briefly.

Figure Conceptual framework for the analysis of planning



The basis of planning is some kind of need, a need stemming from a given situation in the environment. Whether or not this situation gives rise to a need depends, inter alia, on how the decision-maker (in this case, the municipality) perceives the situation. Possible Government policy in the field also affects perceptions of needs. Of course, the environmental situation in itself is considered important for need assessments. The well-known Estonian concepts of environmental demands and support vis-à-vis the political system constitute the basis of this relationship. The decision-maker's preferences are also of importance for the assessment of need.

Once a need is perceived, certain measures are planned. These are manifested in a plan document which can be said to contain the planning decision. The measures planned as a result of the assessment of need depend on the decision-maker's preferences, that is what the decision-maker considers ought to be done. In addition, the planned measures depend on the internal administrative conditions, that is the resources available to the decision-maker for planning and implementation. Of importance are also the external administrative conditions, that is the instruments provided by the Government as a sequel to its goal formulation. These

means can be of different kinds, coercive or dispositive.

The decision-maker is, of course, not the only actor. In the environment there are representatives of different interests who can be expected to react to the planned measures. These reactions stem from differing preferences among actors in the environment. Unless the decision-maker disposes of the means for a 100 percent fulfillment of its planning - which is virtually never the case - these preferences of the environment are of importance as to which measures are planned as well as how the planned measures are carried into effect.

The last component of our conceptual framework concerns the effects of planning. Effects are understood primarily as the influence exercised over the environment, but also as those effects which arise when the planning is not entirely carried into effect.

This general framework is then related to planning for housing construction and thus given a more precise content. The environmental situation is operationalized as household conditions (the existence of overcrowding), existing supply of housing (the existence of old and inadequate dwellings), and expected demographic developments. The political party majority constellation in the municipality reflects the decision-maker's preferences, and plan is understood as the planned construction in terms of quantity, direction (distribution between different types of housing), and temporal allocation as envisaged in the KBP. Implementation is the construction actually carried out. Internal administrative conditions are operationalized as the population of the municipality which is a measure of available resources for planning.

External administrative conditions are understood as the allocation of credit quotas among municipalities, credit rules, and taxation rules. These factors are generally considered to affect municipalities equally. The preferences of building contractors and residents reflect the preferences of the environment.

## Result

The study is divided into two parts. The first part covers the contents of municipal planning for housing construction and the degree of fulfillment. The second part represents an analysis of the significance of planning in the field of housing for municipal activities in other fields.

The first part contains a four-step analysis concerning (1) the extent, (2) the direction, (3) the temporal allocation and (4) the degree of realization of the planned construction. Extent, direction and degree of realization are studied by means of regression analysis, temporal allocation by means of cross tabulation. The analysis aims at explaining, in terms of differing municipal conditions, planning variations in these four dimensions.

The studied period is divided into three stages (stage I: 1968-71, stage II: 1972-73, stage III: 1974-77), and average values for each stage have been computed. Stage I is characterized by an even and high production of housing. During this stage there was a lack of credits, that is the municipalities wished to build more than their allotted credit quotas allowed. These quotas constitute governmental instruments for steering. Stage II can be labelled a restructuring period. Overall construction decreased markedly, especially that of multi-dwelling houses. The building of small houses, however, increased in absolute as well as relative numbers. Stage III is characterized by a rather even production over time but the conditions are entirely different from stage I. The building of small houses remains at a high level, whereas the production of multi-dwelling houses is only one-fourth of that in stage I.

The table shows the results of the regression analysis of the planned extent of housing construction.

Table Regression analysis: planned extent<sup>1</sup> of housing construction during three stages as a function of population change, share of old dwellings in existing housing supply, political majority<sup>2</sup>, and size of population. Standardized beta values and explained variance (%). Beta values are significant at the 1 % level. The figures are based on the initial year of each plan.

|                    | S t a g e |      |     |
|--------------------|-----------|------|-----|
|                    | I         | II   | III |
| Population change  | .64       | .59  | .34 |
| Old dwellings      | .         | .    | .   |
| Overcrowding       | .         | .    | .   |
| Political majority | .         | -.18 | .   |
| Size of population | .18       | .19  | .   |
| -----              |           |      |     |
| Explained variance | 53        | 40   | 12  |

<sup>1</sup>The number of planned dwellings per 10 000 inhabitants and year, average figures for each stage.

<sup>2</sup>Dummy variable valued 0 for socialist majority and 1 for bourgeois majority.

It is evident from this table that population change has the highest explanatory power as to variance in the planned extent of housing construction. This can be compared with the lack of significant values on overcrowding and old dwellings. Among those factors which tap the environmental situation only population change has any explanatory power.

The political majority constellation was significant only in stage II. The negative beta value indicates that municipalities with a socialist majority have a larger extent of planned housing construction. During stage II there was a marked reduction of housing construction, primarily of multi-dwelling houses. The socialist-run municipalities were those which to the greatest extent planned for such houses. These projects encompassed several years. So when the reductions started in stage II, several projects were already contracted. To discontinue these projects would have entailed damages for the municipalities. The choice was therefore made to continue the projects which is reflected in high values on planned extent. Our interviews show that these municipalities realized that their housing construction was too high and would in several cases result in unrented dwellings.

The size of the population is in this context seen as an indicator of the resources available to the municipality for the planning and realization of housing construction. During stages I and II there were greater differences in this regard than during stage III. The possibilities to carry out extensive housing construction were limited to a certain degree by the lesser resources of small municipalities. Our interview results indicate that the small municipalities in recent years have increased their administrative resources. The reduced extent of housing construction in recent years, of course, contributes to decreasing strain on limited resources.

The direction of the planned housing construction has been analyzed in identical terms. Here, however, the variance is, in part, explained by other factors. The results are, briefly, as follows. It is small municipalities in terms of population which have a large share of small houses in their planned production. This fact can be seen primarily as a manifestation of the traditional pattern of living in these municipalities. The new production is modelled on the existing supply. The geographic location of the municipality is also of importance. A small municipality in a metropolitan region can plan for a population increase which rests on commuting to the larger municipality. The large demand for small houses which prevailed throughout stages II and III could be met by these municipalities which, as a rule, had ample access to land for housing construction. This kind of housing construction, however, resulted in large-scale commuter traffic.

The majority constellation also represents an important factor in explaining the share of small houses in the planned housing construction. Bourgeois-run municipalities have a higher share of small houses in their planning. Higher average household incomes - a factor that could be expected to increase the inhabitants' possibilities to buy small houses - have no explanatory power. Needless to say, the economic situation of households is significant for their living conditions, but average household income measures cannot explain the variance in the direction of planned construction.

Each plan encompasses five years. The municipalities thus make an assessment of the total construction during the five-year period and then allocate this over time. This, of course, entails possibilities for great variations over the five-year period. We have chosen to compare the

average extent of planned construction for the first two years with that of the final three years. It turns out that, on the average, municipalities plan for an equal amount of construction in the two parts of the program period. Such planning is characterized as a horizontal planning trajectory. There are, however, municipalities which choose to allocate the major part of the planned construction to the first part of the program period, and others which allocate the major part to the final part. We label these declining and ascending planning trajectories, respectively. In this manner, each municipality is given ten planning trajectories for the period under study. On the basis of these trajectories we have examined whether the municipalities display stable behavior in terms of a given trajectory. The average municipality shows stable behavior with respect to the horizontal trajectory. For municipalities with an ascending trajectory over several years we have found no common pattern as regards size of the population.

It is, above all, municipalities with extensive housing construction in absolute numbers that display stable planning behavior with respect to the horizontal trajectory. Those municipalities which are demographically stable also tend to show a horizontal trajectory over time. The latter factor reflects the relatively unproblematic planning situation of these municipalities. They have better possibilities than other municipalities to assess their housing construction needs. We know, too, that for the most part these are municipalities with extensive housing construction which requires regular employment rates for the involved municipal administrations as well as enterprises producing houses. By distributing construction evenly over the planning period this can be achieved.

Municipalities displaying stable behavior with respect to the declining planning trajectory are primarily those with small but increasing population. The fact that municipalities with increasing population choose to locate the major share of their construction to the first part of the planning period is probably an indication of their uncertainty as to the duration of the population increase. These are typically municipalities with less extensive construction and small administrative resources. It is likely that the limited administrative resources have to be concentrated to the first years. These municipalities also find themselves in a situation where it is feasible to increase the extent of construction fairly rapidly. In short, they have no strong reason to plan for extensive construction in the long term.

Municipalities with predominantly ascending planning trajectories as a rule experience population decrease, whereas no correlations with the size of the population can be found. It is conceivable that the ascending trajectory for municipalities with decreasing population is an expression of optimism about the future, a desire to be prepared for a more favorable demographic development. These municipalities may sense a need to be able to refer to a document indicating a favorable development in contacts with, for instance, enterprises which are considering establishment in the municipality.

Let us now turn to a few results related to the central question of the degree of fulfillment of planned housing construction. We have juxtaposed the planned extent of construction in the first year with the construction actually initiated during that year. The degree of correspondence between plan and reality is referred to as plan precision.

For almost all of the studied ten-year period the planned construction has surmounted actually initiated construction. This applies especially to multi-dwelling houses. In 1974, however, constructions were initiated which were, according to the plans, intended to begin only in 1975. The reason was the governmental decision to discard the value-added tax for the building of dwellings initiated in 1974. Instead, the actual construction initiated in 1975 decreased correspondingly. Plan precision has generally declined over time. In the latter part of stage III the municipalities have experienced great difficulties in starting construction of multi-dwelling houses in particular.

By means of regression analysis we have sought for factors explaining the variance in plan precision. Municipalities with high plan precision, that is high fulfillment of planned construction, are those with a relatively small amount of planned dwellings per 10 000 inhabitants. The relatively modest construction in these municipalities, of course, constitutes a lesser drain on their resources. It may also be viewed as an indication of prudence in the municipalities. Only projects with reasonable possibilities for realization are included in the programs. This is particularly evident in stage III. The direction of construction has explanatory power only during stage I. The special problems in connection with carrying the planned construction of multi-dwelling houses into effect during stage III appears primarily in municipalities with large populations, since these are virtually the only municipalities planning for this type of housing.

On the other hand, municipalities with large populations are more successful in realizing plans concerning small houses.

During stages I and II the size of the population has great explanatory power. Populous municipalities have greater plan precision. A good supply of administrative resources has obviously affected plan precision as well. It should be added, however, that in stage I the allocation of credit quotas played an important role in determining what was actually being built. Populous municipalities were favored in the allocation of quotas. The greater plan precision by the larger municipalities in stage I is thus partly explained by their obtaining possibilities to realize their planned construction through larger quotas.

Only in stage III does population changes have any explanatory power for the variance in plan precision. Municipalities with increasing population experience demand pressures in the housing market which necessitate the realization of planned construction.

Even if we can find certain general factors which explain the variance in plan precision, only 12-30 percent of the variance is explained by these factors. There are a number of other, more municipality-specific factors. To tap these, a questionnaire was sent to the municipalities including, among others, a question about the reasons why the municipality in question had not been able to realize its planned construction in recent years. The question was posed in 1977 and concerned primarily the years 1974-77.

About half of the responding municipalities were of the opinion that they had not been able to carry their planned construction into effect in recent years. A number of reasons were given which have then been analyzed against the background of different municipal properties. The one factor which appeared to have the most explanatory power was the political majority constellation in the municipality. The reasons given by the municipalities have been subsumed under the following rubrics: land situation, plan situation, small house expansion, and costs of producing multi-dwelling houses. With the exception of small house expansion, the reasons referred to have entailed less construction than planned. Small house expansion, on the other hand, has resulted in more construction in the municipalities which have given this reason.

Only bourgeois-run municipalities have referred to the land situation as a reason. The various instruments available to municipalities to safeguard a sufficient supply of adequate land are politically controversial.

Our results seem to reflect the lesser will of bourgeois-run municipalities to acquire land for housing construction. These municipalities instead choose to refer these matters to housing contractors.

The plan situation, that is the existence of established detailed plans for housing construction, is given as a reason by a roughly equal number of bourgeois and socialist municipalities. And this is a reason which is not likely to reveal political divergences. The expansion of small houses is a problem exclusively for bourgeois-run municipalities. These are also the municipalities with the highest share of small houses in their planned production. An uncontrollable expansion of small houses is interrelated with the land situation. The socialist-run municipalities exercise more control over land and thus have more possibilities to regulate the extent of construction.

The high production costs of multi-dwelling houses are referred to only by socialist-run municipalities. This is also a type of housing which is more common in the planning of socialist municipalities. Their planning for this type of housing might be seen as a desire on their part to produce such houses without sufficient consideration of the economic difficulties.

After reviewing the different factors which explain the variance in plan precision, let us point to one factor of great importance, explaining not the variance but rather the generally low level of recent years, namely the development of costs for the production and maintenance of houses. This affects the multi-dwelling houses in particular. Those municipalities which plan for such houses therefore display lower plan precision. However, the widespread uncertainty concerning the future development of the housing market affects all types of houses. This can be discerned in the decreased plan precision especially in the latter part of stage III.

Thus far we have dealt with the contents of municipal planning for housing construction and its fulfillment. Finally, we shall briefly analyze the significance of this planning for municipal planning in other fields and the views of the regional body charged with housing policy, the County Housing Board, concerning the significance of municipal planning.

It is the populous municipalities with extensive housing construction which assign the greatest significance to the planning for housing construction. Construction must be of a certain magnitude for the planning to steer other municipal activities. This is because only housing construction on a relatively extensive scale gives rise to consequent investments

in schools, daycare centers, streets, power lines, etc. Yet our interviews indicate that all municipalities assign great significance to the housing plans per se. It is considered important to have the opportunity, at least once a year when the programs for housing construction are decided to get an overall picture of the municipal housing supply. These programs have, in addition, given the municipalities a realistic view of the problems associated with the fulfillment of housing projects, especially their time-consuming character. The central role of planning is also emphasized by representatives of the County Housing Boards. They are of the opinion that municipal planning for housing construction would be considerably worse, had the municipalities not been obliged to draw up these annual programs.

The programs for housing construction were established in a period of housing shortage. Their main objective was to accomplish rational planning of constructions. This was to entail lower costs and appropriate housing at the right time and in the right place. In the shortage situation all concerned parties were anxious to bring about extensive housing construction, even if the programs as such did not force the municipalities to fulfill the planned construction. In recent years the housing shortage has largely disappeared. The social reasons for housing construction remain, but the pressure of high demand is gone. Add to this considerable cost increases, and the result is a reduced will to produce houses. Since housing production takes place mainly in the private market, the municipalities have no coercive possibilities. Many municipalities have doubts as to the future housing market and are probably not taking sufficient measures to realize the constructions they are planning. The programs then assume the function of a rosy housing policy facade for the municipality. But behind the poor fulfillment lies a reality which is not quite as rosy. The programs for housing production can hardly be blamed for this, however. There seems to be consensus among the municipalities that housing construction requires planning of roughly the same kind as today, whereas for program fulfillment further measures are necessary. The programs can be seen as necessary but by no means sufficient prerequisites of housing construction.

## KÄLLOR OCH LITTERATUR

### INTERVJUER

Muntliga intervjuer med

Byråchef Magnus Elison, Bostadsstyrelsen, Stockholm 1980.

Professor Per Holm, KTH, Stockholm 1979.

Kommunala tjänstemän i 26 kommuner i urvalslänen, 1977.

Kommunalstyrelseordförandena i 26 kommuner i urvalslänen, 1977.

Länsarkitekterna i urvalslänen, 1977.

Länsbostadsdirektörerna i urvalslänen, 1977.

Planeringsdirektörerna i urvalslänen, 1977.

### OFFENTLIGT TRYCK

#### STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR (SOU)

|         |                                                                                              |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1941:4  | Utredning angående byggnadskostnaderna.                                                      |
| 1944:7  | Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering.                                          |
| 1945:63 | Allmänna riktlinjer för den framtida bostadspolitiken. Förslag till låne- och bidragsformer. |
| 1947:26 | Slutbetänkande avgivet av bostadssociala utredningen.                                        |
| 1950:28 | Länsstyrelsernas organisation och ställning inom länsförvaltningen.                          |
| 1961:32 | Handläggningen av bostadslån.                                                                |
| 1964:42 | Kommunal markpolitik.                                                                        |
| 1965:32 | Höjd bostadsstandard.                                                                        |
| 1966:44 | Bostadspolitiskt kreditstöd.                                                                 |
| 1967:20 | Den statliga länsförvaltningen.                                                              |
| 1968:30 | Bostadsbyggandets planering och kreditförsörjning.                                           |
| 1974:17 | Solidarisk bostadspolitik.                                                                   |
| 1974:18 | Solidarisk bostadspolitik, bilagor.                                                          |
| 1974:32 | Solidarisk bostadspolitik, följdfrågor.                                                      |
| 1974:84 | Stat och kommun i samverkan.                                                                 |
| 1975:51 | Bostadsförsörjning och bostadsbidrag.                                                        |
| 1975:52 | Bostadsförsörjning och bostadsbidrag, bilagor.                                               |
| 1976:26 | Bostadsverket.                                                                               |

## PROPOSITIONER OCH MOTIONER

### PROPOSITIONER

|               |                                                                                                  |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1904:92       | Lån af statsmedel för beredande af tillfälle för arbetare att på landsbygden förvärfva egna hem. |
| 1917:34       | Understöd för uppförande av bostadshus med smålägenheter.                                        |
| 1920:314      | Vissa anslag och lån till främjande av bostadsproduktionen m m.                                  |
| 1933:211      | Anslag till arbeten till motverkande av arbetslösheten.                                          |
| 1946:279      | Vissa åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen.                                           |
| 1947:235      | Vissa åtgärder till främjande av bostadsförsörjningen.                                           |
| 1948:218      | Den allmänna bostadspolitikens organisation m m.                                                 |
| 1957:100      | Anslag för budgetåret 1957/58 till främjande av bostadsförsörjningen m m.                        |
| 1965:1 bil 3  | Statsverkspropositionen, Inrikesdepartementet.                                                   |
| 1967:100      | Riktlinjer för bostadspolitiken m m                                                              |
| 1973:1 bil 13 | Statsverkspropositionen, Inrikesdepartementet.                                                   |
| 1974:150      | Riktlinjer för bostadspolitiken m m.                                                             |
| 1977/78:93    | Riktlinjer för ansvarsfördelningen inom bostadsförsörjningen m m.                                |

### MOTIONER

|             |                                        |
|-------------|----------------------------------------|
| AK 1934:492 | Uppställande av lokala bostadsprogram. |
|-------------|----------------------------------------|

### SVENSK FÖRFATTNINGSSAMLING (SFS)

|           |                                                                 |
|-----------|-----------------------------------------------------------------|
| 1947:523  | Lag om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande. |
| 1972:719  | Expropriationslagen.                                            |
| 1973:531  | Bostadssaneringslagen.                                          |
| 1974:815  | Förköpslagen.                                                   |
| 1974:946  | Bostadsfinansieringsförordningen.                               |
| 1974:1083 | Hyseslagen.                                                     |
| 1975:1132 | Lag om förvärv av hyresfastighet.                               |
| 1977:792  | Bostadsförvaltningslagen.                                       |

## ÖVRIGT

- Betänkande om den allmänna bostadspolitikens organisation.  
Sakkunniga angående bostadspolitikens organisation,  
Socialdepartementet 1948. (stencil)
- RRV, Bostadsverket och de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen.  
Revisionsrapport Dnr 1979:1276. Riksrevisionsverket 1979.
- Byggnadslagen. (SFS 1972:775).
- Folk- och bostadsräkningen 1965, 1970, 1975.
- Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1968-77.
- Kommunala bostadsbyggnadsprogram. Bostadsstyrelsen 1971.
- Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1971-75 del I-II. Bostadsstyrelsen  
1971. (stencil)
- Kommunala bostadsbyggnadsprogram 1976-80 del I-II. Bostadsstyrelsen  
1976. (stencil)
- Kort redogörelse för svensk bostadspolitik. Statistik/Utredningar/Informa-  
tion 1980:31. Bostadsstyrelsen 1980.
- Länsbostadsnämndernas bedömningar av de kommunala bostadsbyggnadsprogram-  
men 1968-77.
- Phi angående möjligheterna att till förhindrande av arbetslöshetens ut-  
utbredning vidtaga åtgärder för förbättring av bostads-  
förhållandena på landet. Bostadsutredningen för lands-  
bygden, Socialdepartementet 1933. (stencil).
- Påbörjade lägenheter 1968-77 (råtabeller) SCB.
- Regeringsformen (SFS 1979:933)
- Riksdagens protokoll med bihang.
- Statistisk årsbok 1968-77.
- Svensk byggnorm. Statens planverk. Stockholm 1975.
- Vördsam promemoria (VPM) angående kommunala bostadsbyggnadsprogram.  
Bostadsstyrelsen 1961. (stencil).

## LITTERATUR

- |                           |                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ANDERSSON R & ANGERE L    | De kommunala bostadsförsörjningspro-<br>grammens förverkligande. SSK 1975-80.<br>Lunds universitet, Statsvetenskapliga<br>institutionen, Linjen för offentlig<br>förvaltning, examensarbete höstter-<br>minen 1980. (stencil) |
| ANDERSSON S & INGELSTAM L | Planeringens grundproblem. Sekretariatet<br>för framtidsstudier. Stockholm 1979.                                                                                                                                              |
| ATT BO                    | Samtal med Alf Johansson i Att Bo<br>3/73. Stockholm 1973.                                                                                                                                                                    |

- BECKMAN B Regional förvaltning och regional planering, en undersökning av planeringsprocess, planinnehåll och plan-effekter i länsprogram 1970. Statvetenskapliga institutionen, Lunds universitet, Meddelande 1977:1 (stencil)
- BJÄREBYGDEN 1980 Bjäre härads hembygdsförening. Båstad 1980.
- DOUGHERTY I E & PFALTZGRAFF R L J Contending Theories of International Relations. Philadelphia 1971.
- EASTON D A Systems Analysis of Political Life. New York 1965.
- EKBRANT C Bostadsfrågan - markanvändning, byggnadsväsende och bostadsförsörjning. En sammanställning ur Statens offentliga utredningar 1838-1977. Byggeforskningen T 10:1979. Stockholm 1979.
- ENDERUD H Beslutsningar i organisationer. Köpenhamn 1976.
- FORSELL H Strukturuomvandling och kommunala beslut. Umeå 1972. (stencil)
- GRANSTRÖM T De kommunala bostadsbyggnadsprogrammen - bakgrund, tillämpning och innehåll i Att Bo nr 2 1969. Stockholm 1969.
- GUSTAVSSON S Byggeforskning och offentlig politik. Uppsala 1978. (stencil)
- GUSTAVSSON S Vad är det ni vill veta? Uppsala 1979. (stencil)
- HAGSTRÖM B 1971 års länsförvaltningsreform. En utvärdering. Lund 1978.
- HELLEVIK O Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap. Oslo 1977.
- HÄGGROTH S Den kommunala beslutsprocessen vid fysisk planering. Stockholm Studies in Politics, Stockholm 1972.
- JOHANSSON A Bostadspolitiken i Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962. Stockholm 1962.
- JOHANSSON L Landstingskommunerna. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1976:2. (stencil)
- JOHANSSON R & KARLBERG B Bostadspolitiken. Stockholm 1979.
- JÖNSSON R Samarbetsnämnderna och kommunblocksreformen. Kommunalforskningsgruppens avhandlingsserie nr 23. Lund 1971. (stencil)
- KOMMUNAL MARKPOLITIK Bostadsstyrelsen. Stockholm 1979.

- LAGHEIM P Resurser för planering på kommun och länsnivå. Byggforskningen, Rapport R 68:1978.
- LEWIN L Planhushållningsdebatten. Stockholm 1967.
- LJUNGMAN S & STJERNQUIST P Den rättsliga kontrollen över mark och vatten. Del I och II. Stockholm 1961.
- LUNDQUIST L Förvaltningen i det politiska systemet. Malmö 1971.
- LUNDQUIST L Några synpunkter på begreppet politisk planering i Statsvetenskaplig tidskrift 1976:2.
- LUNDQUIST L Organisationskapabiliteter och omgivningsrestriktioner. Institute for Political Studies, University of Copenhagen (Arbejdsrapport) 1976/8. (cit 1976a)
- MAGNUSSON H Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Lund 1980.
- MAGNUSSON H Budget och planering. Ej publicerade data ur en enkätundersökning inom ramen för Kommunalderokratiska Kommitténs forskningsgrupp för utvärdering av kommunindelningsreformen. 1981.
- MAGNUSSON H & NORRVING B Arbetsmetodiken i den fysiska riksplaneringen. FRP-underlagsmaterial nr 11.77.
- MYRDAL A & MYRDAL G Kris i befolkningsfrågan. Stockholm 1934.
- NORMAN R Effektiv samhällsplanering eller kontrollerad slumpprocess? Lund 1972.
- NORRVING B Förtroendemännen i länsbostadsnämnderna. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Meddelande 1976:3.
- SPSS Statistical Package for the Social Sciences. (Nie N et al, eds) New York 1975.
- STENELO L-G Foreign Policy Predictions. Lund 1980.
- WESTERSTÅHL J Ett forskningsprogram. Den kommunala självstyrelsen nr 1. Stockholm 1970.
- WILDAVSKY A If Planing is Everything, Maybe it's Nothing i Policy Science 1973:4.

- 1 Ruin, O., Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie. Rabén & Sjögren, Stockholm 1960.
- 2 Vallinder, T., I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900. Natur och Kultur, Stockholm 1962.
- 3 Petersson, H.F., Power and international order. An analytical study of four schools of thought and their approaches to the war, the peace and the postwar system 1914-1919. Gleerups, Lund 1964.
- 4 Westerhult, B., Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917. Gleerups, Lund 1965.
- 5 Wieslander, H., I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925. Gleerups, Lund 1966.
- 6 Söderberg, O., Motororganisationer i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter. Rabén och Sjögren, Stockholm 1966.
- 7 Sjöblom, G., Party Strategies in a Multiparty System. Studentlitteratur, Lund 1968.
- 8 Hydén, G., TANU Yajenga Nchi - Political Development in Rural Tanzania. Uniskol, Lund 1968.
- 9 Lindeberg, S.-O., Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923. Uniskol, Lund 1968.
- 10 Westerhult, B., Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1968. Gleerups, Lund 1969.
- 11 Bergquist, M., Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-1962. Norstedts, Stockholm 1970.
- 12 Lundquist, L., Means and Goals of Political Decentralization, Studentlitteratur, Lund 1972.
- 13 Bjurulf, B., An Analysis of Some Aspects of the Voting Process. Studentlitteratur, Lund 1972.
- 14 Stenelo, L.-G., Mediation in International Negotiations. Studentlitteratur, Lund 1972.
- 15 Lindqvist, S., Linkages between Domestic and Foreign Policy. The record of Ghana 1957-1966. Studentlitteratur, Lund 1974.
- 16 Bjurulf, B., A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations in Three Countries. Studentlitteratur, Lund 1974.
- 17 Hermerén, H., Regeringsbildningen i flerpartisystem. Studentlitteratur, Lund 1975.
- 18 Johannesson, C., Studier över Svenska Metallindustriarbetareförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar - med samordning. Studentlitteratur, Lund 1975.
- 19 Peterson, C.-G., Ungdom och politik. En studie av Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund. Frihets förlag, Stockholm 1975.

- 20 Bryder, T., Power and Responsibility. Contending approaches to industrial relations and decision making in Britain 1963-1971. Gleerups, Lund 1975.
- 21 Jönsson, C., The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior, Studentlitteratur, Lund 1975.
- 22 Kronvall, K., Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem, Sverige - en fallstudie. Studentlitteratur, Lund 1975.
- 23 Liljequist, G., Distribution av kommunal service. Liber, Lund 1977.
- 24 Lartey, G.-W., The Fourth Dimension. Gotab, Malmö 1977.
- 25 Weston, D., Realism, Language and Social Theories: Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics. Lund 1978.
- 26 Hagström, B., 1971 års länsförvaltningsreform: En utvärdering. Studentlitteratur, Lund 1978.
- 27 Skogmar, G., Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergin i amerikansk utrikespolitik 1945-1973. Frank Stenvalls förlag, Malmö 1979.
- 28 Sannerstedt, A., Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut - debatten om innehåll, tillämpning och effekter. Studentlitteratur, Lund 1979.
- 29 Lidén, A., Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine 1967-1974. Studentlitteratur, Lund 1979.
- 30 Magnusson, H., Kommunerna och den regionala planeringen: En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen. Studentlitteratur, Lund 1980.
- 31 Stenelo, L.-G., Foreign Policy Predictions. Studentlitteratur, Lund 1980.
- 32 Lundell, B., MBL UTAN AVTAL. Kommunerna och MBL. Helsingborg 1981.
- 33 Norrving, B., Kommunerna och bostadsförsörjningen - en analys av bostadsbyggnadsplaneringen. Liber, Lund 1981.







Kommunerna har en central roll i bostadsförsörjningen. Varje år upprättas kommunala bostadsförsörjningsprogram. Denna bok behandlar bostadsbyggnadsplaneringen mellan åren 1968 och 1977. Under första delen av perioden slutfördes det s k miljonprogrammet med ett bostadsbyggande på ca 100 000 lägenheter per år. Efter år 1972 skedde en dramatisk minskning av bostadsbyggandet samtidigt som småhusbyggandet sköt fart. Idag har man problem att hålla bostadsbyggandet uppe överhuvudtaget.

Följande frågor behandlas i boken:

I vilka kommuner skedde de stora förändringarna?

Skiljer sig kommunerna i planeringsbeteende?

I vilken utsträckning förverkligas det planerade byggandet?

Vilken betydelse har bostadsbyggnadsplaneringen för annan kommunal verksamhet?

LUND POLITICAL STUDIES 33



Liber

ISBN 91-40-04771-7